



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Diario de los Debates

ORGANO OFICIAL DE LA CAMARA DE DIPUTADOS
DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Poder Legislativo Federal, LXI Legislatura

Correspondiente al Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Tercer Año de Ejercicio

Director General de Crónica y Gaceta Parlamentaria Gilberto Becerril Olivares	Presidente Diputado Emilio Chuayffet Chemor	Director del Diario de los Debates Jesús Norberto Reyes Ayala
Año III	México, DF, martes 6 de diciembre de 2011	Sesión No. 35 Anexo I

SUMARIO

INICIATIVAS Y PROPOSICIONES

Iniciativas con proyecto de decreto y a las proposiciones con punto de acuerdo registradas en el orden del día del martes 6 de diciembre de 2011, de conformidad con los artículos 100 y 102 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

LEY GENERAL DE CONSULTA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDIGENAS

Del diputado Teófilo Manuel García Corpus, iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas. Se turna a la Comisión de Asuntos Indígenas, para dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión.

11

LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLOGICOS, ARTISTICOS E HISTORICOS

Del diputado Luis Carlos Campos Villegas, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 49 y 53 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, respecto a penas para aquellos ciudadanos que actúan ilícitamente, cometiendo actos ilegales de traslación de dominio de pie-

zas arqueológicas, así como su comercialización, transporte y exhibición, cuando no se cuente con los permisos correspondientes, evitándose así la comercialización ilegal y delictiva y el saqueo de nuestro patrimonio arqueológico, artístico e histórico. Se turna a las Comisiones Unidas de Educación Pública y Servicios Educativos y de Cultura, para dictamen. 23

LEY DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES

Del diputado Gerardo del Mazo Morales, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 6 y 10 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, en materia laboral. Se turna a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, para dictamen.. . . . 24

CODIGO PENAL FEDERAL - CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES - LEY PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES - LEY DE ASISTENCIA SOCIAL - LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Del diputado Jorge Antonio Kahwagi Macari, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, de la Ley de Asistencia Social y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, sobre el delito de secuestro de menores de edad. Se turna a las Comisiones Unidas de Justicia, de Atención a Grupos Vulnerables, y de Salud, para dictamen. 26

LEY GENERAL DE EDUCACION

De la diputada Laura Arizmendi Campos, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 7 y 32 de la Ley General de Educación, para fomentar una cultura con perspectiva de género. Se turna a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, para dictamen.. . . . 32

ARTICULOS 25, 26, 27 Y 28 CONSTITUCIONALES

De la diputada María Guadalupe García Almanza, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incluir a las energías renovables y sus usos, como bienes de la nación, y por lo tanto requieren la protección del Estado. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. 34

LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONOMICA

De la diputada María del Carmen Izaguirre Francos, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 7 y 24 de la Ley Federal de Competencia Económica, con relación a la problemática relativa a la concentración, acumulación o acaparamiento de alimentos considerados de primera necesidad. Se turna a la Comisión de Economía, para dictamen. 42

LEY DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

De los diputados María Guadalupe García Almanza, Laura Arizmendi Campos, Pedro Jiménez León y María Teresa Rosaura Ochoa Mejía, iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley de Seguridad Alimentaria. Se turna a la Comisión de Desarrollo Social, para dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión. 44

LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Del diputado Pedro Jiménez León, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 85 y 90 de la Ley Federal del Trabajo, a efecto de que los salarios mínimos sean incrementados trimestralmente conforme al índice nacional de precios al consumidor. Se turna a la Comisión de Trabajo y Previsión Social, para dictamen. 55

LEY GENERAL DE SALUD

De la diputada Laura Arizmendi Campos, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 6 y 93 de la Ley General de Salud, para el reconocimiento, regulación y fomento de la medicina alternativa y complementaria. Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen. 60

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 5o. CONSTITUCIONAL

Del diputado Alejandro Gertz Manero, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, Relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal, para el refrendo del ejercicio de carreras profesionales. Se turna a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, para dictamen. 64

LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

Del diputado Elpidio Desiderio Concha Arellano, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 23 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, respecto a subejercicios de los presupuestos de las dependencias y entidades. Se turna a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para dictamen. 67

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

Del diputado Marcos Pérez Esquer, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, sobre delitos fiscales calificados como graves. Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen. 71

LEY GENERAL DE PESCA Y ACUACULTURA SUSTENTABLES

De la diputada María Guadalupe García Almanza, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 17, 82 y 84 de la Ley General de Pesca y Acua-

cultura Sustentables, para fortalecer y consolidar la acuacultura. Se turna a la Comisión de Pesca, para dictamen. **80**

ARTICULOS 102, 110, 111, 116 Y 122 CONSTITUCIONALES

Del diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el Apartado A del artículo 102 y los artículos 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dotar de autonomía constitucional al Ministerio Público y establecer el método para elegir por voto directo de los ciudadanos al Procurador General de la República y a los integrantes del Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. **86**

ARTICULO 4 CONSTITUCIONAL

Del diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para obligar a todos los jueces y autoridades a interpretar el ordenamiento jurídico desde la Constitución y los tratados; garantizar la pluralidad de métodos interpretativos; e incorporar a la Constitución el principio de proporcionalidad como uno de los métodos existentes para atender la interpretación de principios y el conflicto entre ellos. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. **91**

ANEXO II

ARTICULOS 103 Y 107 CONSTITUCIONALES

Del diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer el amparo social. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. **111**

ARTICULOS 74 Y 79 CONSTITUCIONALES

Del diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer y fiscalizar constitucionalmente la figura de "gasto fiscal". Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. **119**

LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISION

Del diputado Ricardo Armando Rebollo Mendoza, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 5o. de la Ley Federal de Radio y Televisión, respecto a la igualdad de los sexos en la gestión y dirección de los medios de comunicación, así como en la construcción de los contenidos. Se turna a la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, para dictamen. **124**

CODIGO PENAL FEDERAL

Del diputado Ariel Gómez León, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 266 Ter al Código Penal Federal, sobre las penas a delitos de abuso sexual o violación a mujeres, adulto mayor de 60 años, discapacitado o indígena. Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen. **126**

LEY FEDERAL DE SANIDAD ANIMAL

Del diputado Alfonso Primitivo Ríos Vázquez, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 21 de la Ley Federal de Sanidad Animal, para evitar la reproducción y nacimiento de animales no deseados por medio de la vía de la esterilización de hembras caninas. Se turna a la Comisión de Agricultura y Ganadería, para dictamen. **129**

ARTICULO 29 CONSTITUCIONAL

Del diputado Salvador Caro Cabrera, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre la suspensión de garantías en localidades y municipios del país. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. **131**

LEY GENERAL DE SALUD

De los diputados Miguel Antonio Osuna Millán y Sergio Tolento Hernández, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 98 y 100 de la Ley General de Salud, en materia de investigación para la salud por parte de la Secretaría de Salud. Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen. **136**

LEY DE CAMINOS, PUENTES Y AUTOTRANSPORTE FEDERAL

Del diputado Emilio Serrano Jiménez, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 19 Bis a la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, para que el costo del pago de peaje en todos los tramos carreteros que se encuentren en rehabilitación, reparación, o adecuación, no sea cubierto por el usuario hasta en tanto no se haya concluido la obra, y el seguro del viajero continuará vigente en todo momento. Se turna a la Comisión de Transportes, para dictamen. . . . **138**

ARTICULO 74 CONSTITUCIONAL

Del diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de prohibir la partida secreta utilizada por el Ejecutivo federal. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. **141**

LEY GENERAL DE EDUCACION

De la diputada Lily Fabiola de la Rosa Cortés, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 7o. de la Ley General de Educación, sobre el combate y

prevención a trastornos de la conducta alimentaria, como la bulimia y anorexia. Se turna a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, para dictamen. **144**

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

De los diputados Carlos Martínez Martínez y Sami David David, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 2o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para la aplicación de una tasa menor de dicho impuesto en las ciudades fronterizas de Chiapas que colindan con Guatemala. Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen. **159**

LEY AGRARIA

De la diputada María Dina Herrera Soto, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 161 y 162 de la Ley Agraria, con relación a los trabajadores agrícolas asalariados. Se turna a la Comisión de Reforma Agraria, para dictamen. **162**

LEY GENERAL DE SALUD

De la diputada Ana Georgina Zapata Lucero, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud, sobre el derecho a la protección de la salud. Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen. **169**

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y GEOGRAFIA

Del diputado Pedro Avila Nevárez, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a la Secretaría de Gobernación, a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y al Instituto Nacional de Estadística y Geografía a reanudar las mesas de diálogo para la reconstrucción de 250 trabajadores del Instituto Nacional de Estadística y Geografía destituidos injustamente de sus cargos en el año de 1998. Se turna a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Trabajo y Previsión Social, para dictamen. **173**

PROCURADURIA DE LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS COLONOS

Del diputado José Francisco Javier Landero Gutiérrez, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Gobierno del Estado de México, para que considere la creación de la Procuraduría de la Defensa de los Derechos de los Colonos. Se turna a la Comisión de Participación Ciudadana, para dictamen. **175**

FABRICACION Y TRAFICO ILICITOS DE ARMAS DE FUEGO

De la diputada Adriana Sarur Torre, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo Federal, para que a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores reitere al Gobierno de los Estados Unidos de América la importancia de la ratificación de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacio-

dados, adoptada por la Organización de los Estados Americanos. Se turna a la Comisión de Relaciones Exteriores, para dictamen. 176

DERECHO AMBIENTAL

Del diputado Ricardo Armando Rebollo Mendoza, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Poder Judicial de la Federación, a que los procedimientos judiciales en materia ambiental sean atendidos por los jueces de distrito en materia administrativa. Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen. . 184

ESTADO DE QUINTANA ROO

De la diputada Rosi Orozco, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Gobernador del estado de Quintana Roo, realice las acciones necesarias para que en colaboración con los presidentes municipales de dicho estado, diseñen e instrumenten un programa de prevención, protección y atención a las niñas, niños y adolescentes víctimas de la explotación sexual comercial infantil. Se turna a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, para dictamen.. . . . 186

TARIFAS DE ESTACIONAMIENTOS EN AEROPUERTOS

Del diputado Guillermo Cueva Sada, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, regule el cobro excesivo de las tarifas de los estacionamientos en los aeropuertos. Se turna a la Comisión de Transportes, para dictamen.. . . . 189

PROTECCION CIVIL

Del diputado Ricardo Armando Rebollo Mendoza, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a la Secretaría de Gobernación y a las autoridades de las entidades federativas y gobiernos municipales en materia de protección civil, efectúen acciones coordinadas para evitar riesgos y tragedias en eventos masivos de temporada decembrina y de cuaresma. Se turna a la Comisión de Gobernación, para dictamen.. . . . 192

ESTADO DE MEXICO

Del diputado José Francisco Javier Landero Gutiérrez, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Gobierno del Estado de México, para que resuelva la problemática vial generada por la falta de previsión en la construcción del Distribuidor Vial “Las Armas” y agilice la conclusión de los trabajos. Se turna el Primer Resolutivo a la Comisión de Desarrollo Metropolitano, para dictamen y el Segundo Resolutivo a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, para su atención. 194

IMPORTACION DE AUTOMOVILES USADOS EXTRANJEROS

De la diputada Laura Felicitas García Dávila, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y a la Secretaría de Economía, cancelen el acuerdo publicado en el Diario Oficial de

la Federación del día 20 de octubre de 2011, relativo a la aceptación de aplicar la equivalencia a la NOM-041-SEMARNAT-2006, en los vehículos usados de procedencia extranjera. Se turna a las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de Economía, para dictamen. 195

EX BRACEROS

Del diputado Samuel Herrera Chávez, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a la Secretaría de Gobernación y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publiquen la lista correspondiente de ex braceros y se radiquen a la brevedad en el Fideicomiso 2106 los recursos económicos aprobados en el Presupuesto 2012. Se turna a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público, para dictamen. 197

VIOLENCIA Y ACOSO ESCOLAR

De la diputada Diana Patricia González Soto, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a la Junta de Coordinación Política de esta Soberanía, proponga la conformación de un grupo plural de trabajo para la atención del problema de violencia y acoso escolar en México, a fin de coadyuvar en su reducción. Se turna a la Junta de Coordinación Política, para su atención. 199

ESTADO DE SAN LUIS POTOSI

De la diputada Claudia Edith Anaya Mota, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo Federal, establezca las medidas conducentes que cumplan con lo reconocido en el Pacto Hauxa Manaka suscrito en 2008 y asimismo, se exhorta a la Secretaría de Economía, cancele todas las concesiones otorgadas en el área de influencia del Area Natural Protegida y Sitio Sagrado Natural de Wirikuta y la Ruta Histórico Cultural del pueblo Huichol, tanto en la Sierra de Catorce como en El Bajío. Se turna a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Economía, para dictamen; y a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Humanos, para opinión. 204

ESTADO DE JALISCO - COMISION NACIONAL FORESTAL

Del diputado David Hernández Pérez, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y a la Comisión Nacional Forestal, den respuesta al exhorto de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión del 8 de junio de 2011, relativo a acatar todas las sentencias dictadas en el juicio de nulidad 812/09-0701-3 y su acumulado 2775/09-07-01-9, del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, certificado por la Primera Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; así como dar cumplimiento a la negación de la suspensión definitiva del 5 de octubre de 2011. Se turna a las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Humanos y de la Función Pública, para dictamen. 211

ESTADO DE JALISCO –ESTADO DE NAYARIT

De los diputados Rafael Yerena Zambrano, Manuel Humberto Cota Jiménez y María Hilaria Domínguez Arvizu, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a los gobiernos de los estados de Jalisco y Nayarit, al Instituto Nacional de Antropología e Historia, a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y a las autoridades competentes, impulsen y promuevan como patrimonio natural de la humanidad a Bahía de Banderas ubicada en los límites de dichos estados. Se turna a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Humanos, para dictamen. . .	214
DIPUTADOS QUE PARTICIPARON EN ANEXO.	216

* INICIATIVAS Y PROPOSICIONES

Iniciativas con proyecto de decreto y a las proposiciones con punto de acuerdo registradas en el orden del día del martes 6 de diciembre de 2011, de conformidad con los artículos 100 y 102 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

LEY GENERAL DE CONSULTA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS

«Iniciativa que expide la Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas, a cargo del diputado Teófilo Manuel García Corpus, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, Teófilo Manuel García Corpus, diputado de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 77 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a consideración de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Con fecha 25 de marzo de 2010 presenté, ante esta honorable asamblea la “iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la Ley Federal de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas; misma que fue turnada a la Comisión de Asuntos Indígenas, en esa fecha, presidida por el suscrito, “para estudio y dictamen”.

La iniciativa, en términos generales, está estructurada se con seis títulos que contienen once capítulos: título I, disposiciones generales; título II, sujetos de la consulta: capítulo I, titulares del derecho de consulta, capítulo II organismo estatal responsable de la consulta; título III, de la consulta: capítulo I, materias, actos y metodología, suspensión, capítulo II, proceso de consulta; título IV: capítulo I

* Las iniciativas y proposiciones enlistadas corresponden al oficio referido en la página 359 del Volumen III del Diario de los Debates del 6 de diciembre de 2011.

del órgano de ejecución, capítulo II de los procedimientos de las consultas, capítulo III resultados de las consultas, capítulo IV de la difusión de las consultas, capítulo V implementación de los resultados; título V impugnación: capítulo I causas, medios y efectos; título VI sanciones: capítulo único, sanciones administrativas y penales.

Los ordenamientos jurídicos en que se basa para el reconocimiento del derecho a la consulta son el Convenio 169 de la OIT, la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, el artículo 2o. constitucional, la Ley de Planeación y la Ley de la CDI. En cuanto a los sujetos de la consulta, distingue dos tipos: los sujetos de consulta y los sujetos obligados a consultar; en el primer caso, ubica a los pueblos indígenas, directamente o a través de sus autoridades e instituciones representativas, a las comunidades indígenas, también directamente o a través de autoridades o instituciones representativas, y a las comunidades migrantes a través de sus instituciones representativas; y como sujetos obligados a consultar señala a las dependencias y entidades de la administración pública federal, de las entidades federativas y de los municipios, así como el honorable Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados; crea, asimismo, un órgano técnico, a través del cual se realizará la consulta, que en el orden federal estará dentro de la CDI, y la obligación de las entidades federativas de crearlo o dotar de facultades al que tengan. En lo concerniente al derecho de los sujetos, y obligaciones del Estado, establece la de consultar todas las medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a los indígenas, en especial, reformas institucionales, así como las relacionadas con el diseño, planeación ejecución y evaluación de proyectos, programas y acciones orientadas a fomentar su desarrollo integral; informar de los resultados a quien se consultó y a los representantes de los pueblos y comunidades, y que los sujetos obligados a realizar la consulta deberán hacer las previsiones presupuestales para que sean incluidas en el PEF, y en los presupuestos estatales. En relación con las medidas por incumplimiento de los sujetos obligados a consultar, establece la de impugnación y de tipificación de delitos, además de las que deriven de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Con anterioridad, se habían presentado, en la esfera legislativa otras iniciativas de Ley de Consulta, siendo la más reciente, la “iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la Ley General del Sistema Nacional de Consulta Indígena y se reforman diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)”, que el 18 de septiembre de 2008, había

presentado el senador Andrés Galván Rivas, presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Senadores, respecto de las cuales no se había avanzado. Esta iniciativa, a su vez, en su estructura se compone de 7 capítulos: capítulo I disposiciones generales, capítulo II de los sujetos y materia de consulta, capítulo III del sistema de consulta indígena, capítulo IV de la implementación de la consulta, capítulo V de los resultados y la difusión, capítulo VI de las responsabilidades y capítulo VII del financiamiento. Los ordenamientos jurídicos a los que alude en el reconocimiento del derecho son el Convenio 169 de la OIT, la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, el artículo 2o. constitucional, la Ley de Planeación y la Ley de la CDI. En cuanto a los sujetos de la consulta, distingue dos tipos: 1) sujetos a consultar, señalando como tales a los pueblos y comunidades indígenas a través de sus instituciones y autoridades representativas, a las comunidades indígenas migrantes residentes en territorio nacional en zonas urbanas o rurales y a las organizaciones indígenas debidamente acreditadas con residencia en el territorio nacional y de acuerdo con el tema y cobertura de la consulta; y 2) sujetos obligados o instancia competente, señalando en este rubro a la Unidad de Planeación y consulta de la CDI, y que cada estado y dependencia nombrarán un responsable. Como obligaciones principales, que establece para los sujetos obligados a consultar, contiene: integrar el sistema de consulta en los estados de la república y en las dependencias de la administración pública federal; informar a la CDI las consultas por realizar para la integración del presupuesto; aplicar el sistema de consulta; informar de los resultados a los consultados y, en cuanto al financiamiento, deberán de hacer las provisiones en la Cámara de Diputados y en las legislaturas estatales o ayuntamientos. Finalmente, en cuanto a las sanciones, sólo señala, en general, que incurre en responsabilidad quien no cumpla con la ley.

Para el proceso de dictaminación de la iniciativa, en mi carácter de presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas, propuse, primero a la Junta Directiva y después al pleno de la comisión, que promoviéramos ante la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Senadores un proceso de trabajo en “conferencia parlamentaria”, a través del cual se analizaran, discutieran y consensaran, primero a nivel técnico y posteriormente con los legisladores, los dos proyectos legislativos existentes en ambas comisiones, y considerando las iniciativas anteriores y las opiniones y propuestas tanto del Ejecutivo como de la academia y de las organizaciones indígenas; con objeto de generar un documento de trabajo (anteproyecto de dictamen de ley de con-

sulta) que se sometiera a la consulta de los pueblos y organizaciones indígenas, se recabaran sus observaciones y propuesta, se analizaran e incluyeran en el dictamen y, una vez consensado, se presentara para dictamen en las Cámaras.

La comisión aprobó esta propuesta, la presentamos al senador Galván, en su carácter de presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Senadores, quien a su vez la llevó a los senadores de su comisión y fue aceptada y enriquecida, acordándose el plan de trabajo “en conferencia”, y que, cuando se tuviera el proyecto de dictamen, se analizarían las condiciones y se decidiría en cuál de las Cámaras se presentaría como origen, para que fuese aprobada, turnada a la revisora y aprobada definitivamente en ésta, para turnarse al Ejecutivo.

Para la implementación del plan de trabajo, el personal de la secretaría técnica de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Senadores se incorporó al Grupo técnico que, con el propósito de avanzar consensadamente en la agenda legislativa, se había constituido previamente con la Secretaría Técnica, investigadores especialistas en materia indígena del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y asesores representantes de los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados, con representantes del Ejecutivo federal, de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y de la Secretaría de Gobernación (enlace del Ejecutivo con el Legislativo).

El “grupo técnico” se avocó a trabajar intensamente, y después de 13 prolongadas reuniones de trabajo, durante los meses de mayo a septiembre de 2010, terminó de elaborar el documento *Anteproyecto de Ley General de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas*, mismo que fue discutido y aprobado, como documento de trabajo en reunión de conferencia de las juntas directivas de las comisiones, el 29 de septiembre. Asimismo, se acordó solicitar la participación y apoyo de la CDI para someter el documento a un proceso amplio y profundo de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, a académicos, especialistas y a la sociedad en general. Se obtuvo el apoyo de la CDI en la organización y desarrollo del proceso de consulta. Las comisiones de Asuntos Indígenas de las Cámaras del honorable Congreso de la Unión coordinaron el proceso, mientras que la CDI se responsabilizó de la operación.

El programa de consulta se desplegó en dos etapas: en la primera, durante los meses de noviembre y diciembre de 2010, se realizaron siete *Foros regionales de información*

y *difusión*, dirigidos a representantes de pueblos y comunidades indígenas, siendo sedes los estados de San Luis Potosí, Sonora, Nayarit, Chiapas, Veracruz, Oaxaca y el Distrito Federal (Cámara de Diputados); y dos coloquios, uno con los titulares de las políticas públicas indigenistas de los gobiernos de las Entidades Federativas, realizado en Oaxaca, y otro con académicos, especialistas y dirigentes de organizaciones indígenas, efectuado en la ciudad de México.

En la segunda etapa de la consulta, realizada durante febrero y marzo de 2011, se realizaron las siguientes acciones:

71 talleres microrregionales de consulta en 28 estados, donde participaron y expresaron su opinión sobre el “anteproyecto” los representantes de los pueblos y comunidades indígenas, conforme a la siguiente regionalización: Baja California: Sede San Quintín, los indígenas migrantes y residentes; sede Ensenada, pueblos Pai Pai, Cochimi, Kiliwa, Kumiai, Cuacapá; sede Tijuana, indígenas migrantes y residentes. Baja California Sur: sede La Paz, indígenas migrantes avecindados. Campeche: Sede Champotón, pueblos Quiche, Kakchiquel, Kekchi, Ixil; sede Calkiní, pueblos Maya. Ciudad de México: Sede Milpa Alta, pueblo Nahuatl; sede Delegación Cuauhtémoc, indígenas migrantes y residentes. Chiapas: Sede Maza de Madero, pueblos Mam, Mochó, Kaqchikel, Poptí -Jakalteko, Motozintleco, Tojolabal, Kanjobal y Chuj; sede San Cristóbal de las Casas, pueblos Tzotzil, Tzental y Zoque; sede Ixtacomitán, pueblos Tzotzil, Zoque, Tzental y Chol; sede Palenque, pueblos Ch'ol, Tzental, Lacandón. Chihuahua: Sede Yepachi, pueblo Pima; sede Chiapas, pueblo Guarijio; sede Guachochi, pueblo Raramuri; sede Baborigame, pueblo Tepehuano. Coahuila: Sede Múzquiz, pueblo Kikapú. Durango: Sede Santa María de Ocotán, pueblo Tepehuano. Estado de México: Sede Temoaya, pueblo Mazahua, Matlazinca, Tlahuica y ÑhaÑhu, sede Atlacomulco, pueblos Mazahua y ÑhaÑhu; sede Ecatepec, indígenas migrantes y residentes. Guanajuato: Sede San Luis de la Paz, pueblo Chichimeca Jonaz. Guerrero: sede Ometepec, pueblo Amuzgo; sede Tlapa, pueblos Tlapaneco y Mixteco; sede Chilapa, pueblo Nahuatl. Hidalgo: Sede Huejutla, pueblo Nahuatl; sede Tenango de Doria, pueblos ÑhaÑhu y Tepehuatl; sede Ixmiquilpan, pueblo ÑhaÑhu. Jalisco: Sede Mezquitic, pueblo Wixárika. Michoacán: Sede Pátzcuaro, pueblo Purépecha; sede Cherán, pueblo Purépecha; sede Zitácuaro, pueblos Mazahua y ÑhaÑhu; sede Aquila, pueblo Nahuatl. Morelos: Sede Tetelcingo, pueblo Nahuatl; sede Tetlama, pueblo Nahuatl. Nayarit: Sede Tepic, indígenas migrantes y residentes; sede Jesús María, pueblos Cora y Wi-

xarika; Sede Ruiz, pueblo Cora; sede Potrero de la Palmita, pueblo Wixarika; sede Huajicori pueblo Tepehuano. Nuevo León: sede Monterrey, indígenas migrantes y residentes. Oaxaca: Sede Tlaxiaco, pueblos Tacuate, Mixteco, Chocho, Triqui y Chatino; sede Tlacolula, pueblos Zapoteco y Mixe; sede Juchitan, pueblos Zoque, Zapoteco, Huave y Chontal de Oaxaca; sede Huautla de Jiménez, pueblos Mazateco, Cuicateco, Chinanteco e Ixcateco. Puebla: Sede Cuetzalan, pueblo Nahuatl; sede Huehuetla, pueblos Nahuatl y Totonaco; sede Tehuacán, pueblos Nahuatl y Popoloca. Querétaro: Sede San Antonio de la Cal, pueblos Pame y ÑhaÑhu; Quintana Roo: Sedes Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Puerto Morelos y Chetumal, pueblo maya. San Luis Potosí: Sede Tancanhuitz, pueblo Tenek; sede Tanpacan, pueblo Nahuatl; sede Cárdenas, pueblo Pame. Sinaloa: Sede El Fuerte, pueblo Yoreme; sede Culiacán, indígenas migrantes y residentes. Sonora: Sede Hermosillo, pueblos Pima, Seri, Pápago y Kikapú; sede Potam, pueblo Yaqui; sede Etchojoa, pueblo Mayo; sede San Bernardo, pueblo Guarijio. Tabasco: Sedes Nacajuca y Macuspana, pueblo Chontal. Tlaxcala: Sede Tlaxcala, pueblo Nahuatl. Veracruz: Sede Chicontepec, pueblos Tenek y Tepehuatl, sede Papantla, pueblo Totonaco; sede Zongolica, pueblo Nahuatl; sede Uxpanapa, pueblos Nahuatl, Chinanteco y Zoque; sede Acayucan, pueblos Popoloca y Nahuatl. Yucatán: Sede Valladolid, pueblo Maya.

Un panel denominado “El anteproyecto de Ley de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas y el Derecho Internacional”, el 9 marzo de 2011 en este Palacio Legislativo de San Lázaro.

Se publicó en las portadas de las páginas electrónicas de las Cámaras de Diputados y de Senadores, la “convocatoria abierta” para recabar la opinión de toda la sociedad, sobre el anteproyecto de Ley de Consulta, a través de la cual se recibieron 38 propuestas

Se difundió, a través de 20 radiodifusoras indigenistas, operadas por la CDI, un programa con amplia explicación sobre los contenidos del Anteproyecto; además se transmitieron cápsulas promocionales que motivaron la participación de los pueblos y la sociedad en el proceso de consulta.

El Canal del Congreso realizó y transmitió un promocional invitando a la participación en la consulta, además, transmitió el foro de difusión realizado en instalaciones del Palacio Legislativo, los coloquios con funcionarios responsables de la política indigenista de los gobiernos de las

entidades federativas, y con expertos y organizaciones indígenas, así como el Panel Internacional.

Se realizaron dos reuniones con representantes de dependencias y entidades de la administración pública federal para explicar el contenido del “anteproyecto” y conocer sus opiniones sobre el mismo.

Además se solicitaron y recibieron opiniones de instituciones y expertos, como el diputado Jaime Cárdenas Gracia; el Seminario Internacional sobre Sociedad del Conocimiento y Diversidad Cultural de la UNAM; los Centros de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, y para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, así como la Dirección de Apoyo Parlamentario de la Cámara de Diputados.

Para estudiar y procesar los resultados de todo este proceso de consulta realizado y las observaciones tanto de la CDI como de la administración pública federal, se realizaron otras 10 reuniones del grupo técnico, integrado por la Comisiones de Asuntos Indígenas de las Cámaras de Diputados y Senadores, ampliándose con la participación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y de la Secretaría de Gobernación, obteniendo como resultado la versión final, enriquecida, del “anteproyecto”.

La última reunión, en la que quedó concluido el “anteproyecto de dictamen de Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas”, ya preparado para someterse a dictamen de las comisiones y de los plenos de ambas cámaras, fue el 28 de marzo de 2011. El día siguiente, 29 de marzo, fui destituido como presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados.

No se volvió a hablar del tema, hasta el 1 de junio, en ocasión de que fue en esa fecha cuando la CDI realizó, en un foro, en la ciudad de México, la entrega formal a las Comisiones de Asuntos Indígenas de las Cámaras de Diputados y de Senadores del documento *Informe final de la consulta sobre el anteproyecto de la Ley General de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas*, que contiene la sistematización de los resultados de los 71 *Talleres microrregionales de consulta*, realizados en 28 estados (los resultados conforme se fueron generando, se fueron también procesando en el grupo técnico).

Fue hasta esa fecha y en el marco de ese evento, en el que, al hacer sus respectivas intervenciones los presidentes de

las Comisiones de Asuntos Indígenas del Congreso se comprometieron públicamente a retomar e impulsar el proyecto. En virtud de que, aprovechando la situación del relevo en la presidencia de la comisión en la Cámara de Diputados, la administración pública federal había formulado y planteado nuevas objeciones, observaciones y propuestas en torno al proyecto, se acordó, volver a instalar el grupo técnico, con el propósito de analizarlas, consensarlas y en su caso incorporarlas al proyecto, al efecto se realizaron, también con nuestra participación, otras 6 reuniones de trabajo. El anteproyecto quedó concluido el 29 de junio de 2011.

Han transcurrido 8 meses de que se terminó la versión del anteproyecto en los términos acordados por las juntas directivas de las comisiones de asuntos indígenas de ambas cámaras, y 5 meses de que se concluyó, en definitiva, habiéndose dado tiempo suficiente para desahogar las observaciones y propuestas de la administración pública federal, y hasta la fecha, al parecer se abandonó o se dejó sin efecto el acuerdo fundamental que motivó este intenso y profundo proceso de trabajo, de llevar hasta sus últimas consecuencias (hasta la aprobación de la ley) en “conferencia parlamentaria” este compromiso con todos los actores involucrados en él, principalmente con los pueblos y comunidades indígenas. Y no obstante la “presión” que tiene la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados para emitir el dictamen por el término establecido en el Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión (después de haberse solicitado prórroga en dos ocasiones), en estos días está por concluir la última prórroga yno hay dictamen.

Esta situación, me compromete tanto en lo personal como con todos los representantes de los Pueblos y Comunidades Indígenas, que tan esperanzada y entusiastamente participaron en el proceso, con los legisladores que abrazan el proyecto, los servidores públicos, en especial los de la CDI, los académicos e investigadores que tanto nos apoyaron con sus opiniones y propuestas; a hacer lo que todavía esté a mi alcance hacer, a pesar de las condiciones adversas, para rescatar y no dejar en los archivos del Congreso este valioso proyecto de ley que ya consultado con los representantes de los pueblos indígenas y consensado, a nivel técnico, con las principales fuerzas políticas del país, debiera tener viabilidad práctica como uno de los productos, quizás de los más importantes de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión para sentar las bases del verdadero diálogo intercultural Estado-pueblos indígenas y empezar a resarcir la deuda histórica que tenemos

con los indígenas y fortalecer la naturaleza de nuestro país como Nación Pluricultural.

Por todo lo anterior y desde luego reconociendo que el “anteproyecto de dictamen de Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas” que presento es en muchos aspectos muy superior a la iniciativa que presenté originalmente, que fue enriquecido con los aportes de todos los actores que he mencionado, es que he decidido presentar este “anteproyecto de dictamen de Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas” como nueva iniciativa de ley, y desde los nuevos espacios que se hayan de generar, seguir luchando por su dictaminación y aprobación.

La iniciativa de Ley General de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas que estoy presentando se integra con ocho capítulos que en total contienen 29 artículos y cinco transitorios.

En el capítulo I, Disposiciones Generales, se establece:

Que el ámbito de aplicación de la ley, será todo el territorio nacional y de observancia obligatoria para los tres órdenes de gobierno, y que sus disposiciones tienen como objeto garantizar el acceso de los pueblos indígenas a su derecho a la consulta.

Que, de conformidad a las disposiciones del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que con la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, para los derechos de los Pueblos Indígenas es ya de jerarquía constitucional; se identifican las circunstancias y momentos, en general, en que los pueblos indígenas y sus comunidades ejercerán su derecho a la consulta, “...cuando el Estado prevea actos legislativos o administrativos que los puedan afectar o los afecten directamente en sus derechos”; además, se establece que la consulta habrá de realizarse mediante procedimientos adecuados. Las particularidades de este mandato se desglosan en los capítulos relativos al objeto y materias de la consulta y de los procedimientos.

Que la finalidad de la consulta es lograr el consentimiento libre, previo e informado a través de acuerdos, en los términos que la misma ley determina. En los capítulos relativos a los procedimientos y resultados de la consulta se establecen las particularidades y condiciones para obtener y expresar el consentimiento y los acuerdos.

Que la consulta es requisito en el proceso de planeación y previa a la ejecución de las acciones del Estado que la mo-

tivan, lo que significa que las autoridades administrativas y los órganos legislativos, deberán hacer las previsiones metodológicas, logísticas y presupuestales para realizar las consultas respectivas antes de su toma de decisiones.

Las definiciones de los principales conceptos a los que hace referencia la ley.

Asimismo, se establecen los principios que habrán de orientar y regir la relación autoridad-pueblos indígenas en el cumplimiento de esta ley.

En el capítulo II, se identifica a los sujetos de la consulta, distinguiéndose dos tipos de sujetos: los sujetos del derecho a la consulta y los sujetos obligados a realizar la consulta. Para los primeros, se destaca que para efectos de la ley que se expide, se otorga personalidad jurídica a los pueblos y comunidades indígenas, superando así la omisión legislativa que se presenta en la mayoría de las constituciones y leyes locales al no reglamentar el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho, como se los delega el artículo 2o. de la Constitución Federal; además esta ley reconoce explícitamente como sujetos del derecho a la consulta a las comunidades afroamericanas y a las comunidades indígenas residentes en zonas urbanas o rurales distintas a las de su origen. Los sujetos obligados a realizar consulta serán las autoridades de las administraciones públicas, así como a los órganos legislativos y autónomos de los tres órdenes de gobierno.

El capítulo III se refiere al objeto, y en él se establece que el objeto de la consulta será lograr el consentimiento previo, libre e informado a través de acuerdos, respecto de las materias que históricamente han trastornado la vida de las comunidades, provocando el desplazamiento y empobrecimiento de los pueblos indígenas, además de numerosos conflictos sociales. Las materias sobre las que habrá de realizarse consulta, son aquellas que afectan el amplio potencial de recursos que se encuentran en los territorios indígenas; estos recursos, reclaman los pueblos y conforme al Convenio 169 de la OIT les asiste el derecho, habrán de servir para planear su desarrollo, generar procesos económicos y acceder a una vida más digna y, a partir de ello, contribuir al desarrollo y bienestar de todos los mexicanos. Por ello, se definen como materias a consultar: La ejecución de obra pública, la expropiación de tierras, el otorgamiento de concesiones para la exploración y explotación de recursos propiedad de la nación existentes en sus tierras y territorios, la imposición de modalidades a las propiedades de los núcleos agrarios, los programas sectoriales o espe-

ciales de atención a los pueblos y comunidades indígenas, las acciones específicas de los tres órdenes de gobierno, las autorizaciones y permisos para el aprovechamiento de los recursos biológicos y genéticos existentes en sus tierras y territorios asociados al conocimiento tradicional, la instalación de depósitos de residuos peligrosos o rellenos sanitarios que se ubiquen en tierras que pertenezcan a los pueblos y comunidades indígenas, los programas sectoriales o especiales de atención a los pueblos y comunidades indígenas, los actos administrativos de los tres órdenes de gobierno que afecten o puedan afectar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a libre determinación y autonomía, y las iniciativas de ley o reformas legislativas que afecten o puedan afectar los derechos a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas.

En virtud de que existen normas específicas para la integración del Plan Nacional de Desarrollo que ya consideran la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, se ratifica que la consulta, deberá realizarse en los términos que establecen los ordenamientos respectivos. El mismo trato de respeto a las normas locales se otorga para el caso de los planes de desarrollo estatal y municipal.

Así mismo, se establecen las condiciones fundamentales y los instrumentos del procedimiento de consulta, las cuales se establecen como disposiciones, para la realización de la consulta, en los capítulos IV, V y VI. En el capítulo IV se establecen las generalidades del procedimiento, mientras que en el capítulo V se señalan las particularidades del proceso de consulta para actos administrativos y en el capítulo VI, las particularidades para actos legislativos.

Las generalidades de la consulta que se establecen en el capítulo IV son las relativas al uso de los idiomas indígenas en la información que se maneje en el proceso de consulta; se reafirma la obligación de los órganos de los poderes Ejecutivo y Legislativo de realizar consulta cuando pretendan realizar actos de autoridad, de su respectiva competencia, que pudieran afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas; se establece la obligatoriedad de acreditar el mandato de los pueblos y comunidades indígenas o de sus autoridades o representantes para participar en el proceso de consulta, este mandato respeta la facultad que la Constitución le confiere a las legislaturas locales para reconocer a los pueblos indígenas, pero en los casos en que la reglamentación para ese efecto no exista, el pueblo o comunidad indígena podrá acreditar su personalidad mediante el acta de asamblea correspondiente donde el sujeto se

autorreconocerse como indígena, y ese mismo documento señalará a las personas acreditadas como sus representantes para efectos de la consulta, y otra generalidad es la suspensión de la consulta, lo que podrá hacerse cuando las partes llegan a un acuerdo para ello o cuando el órgano responsable desista de realizar el acto que la motivó.

El capítulo V define el proceso de consulta sobre actos administrativos, que inicia con la obligación del órgano responsable, con la coadyuvancia del órgano técnico, de integrar la información sobre el acto a consulta, los estudios de impacto y el alcance de la acción a emprender; también habrá de formular y emitir la convocatoria respectiva; así como realizar la una reunión informativa con los sujetos a consultar donde se entregará la información, les informará sobre el proceso de consulta considerado en la ley, les solicitará su acreditación y acordará la fecha para elaborar y consensuar el programa de trabajo de la consulta. Este mandato prevé que un pueblo o comunidad indígena no convocado y que considere que el acto a realizar le afecta, solicite su inclusión; sobre el particular, el órgano responsable está obligado a resolver y comunicarlo al solicitante. Asimismo, se definen las etapas mínimas del proceso de consulta como son: Los mecanismos de difusión, el uso de lenguas indígenas y el apoyo de intérpretes, la definición de actividades y su calendarización, los procedimientos específicos técnico metodológicos, la sistematización de los resultados y en su caso, definición de acuerdos, y la entrega de los resultados a las partes. El programa, deberá consensuarse entre las partes, como requisito para su ejecución. Aquí, también se prevé el mecanismo de celebración de convenios entre los niveles de gobierno, cuando las tareas de consulta, por su naturaleza, obliguen a la concurrencia, coordinación o complementación entre diferentes órdenes de gobierno. Se pone especial cuidado en la integración del expediente de la consulta, para que las partes tengan documentado el proceso y en su caso, cuenten con los elementos para actuar conforme a su derecho convenga. Además el órgano responsable estará obligado a comunicar los resultados de la consulta a los consultados y difundirlos en los medios de comunicación del ámbito de aplicación de la consulta. Se establece que los pueblos o comunidades indígenas consultados y el o los órganos responsables, deberán expresar sus acuerdos mediante convenios, que serán de derecho público, lo que dará la formalidad jurídica requerida a los acuerdos, que serán de cumplimiento obligatorio. Esta es la forma en que quedará establecido el carácter vinculante de la consulta. Se prevé también que en el caso de que, habiéndose realizado la consulta, no se logre el consentimiento o acuerdo, a efecto de que las partes puedan

ejercer el derecho que consideren les asiste, se levantará un acta, donde quede constancia de sus posturas, misma que se integrará al expediente. Además, como un primer recurso de defensa de los pueblos y comunidades indígenas, en caso el caso de que el órgano responsable del Estado inicie la ejecución de acciones sin haberlos consultado, la comunidad o comunidades afectadas tendrán acción para exigirle, por escrito, la suspensión de la obra.

El capítulo VI define el procedimiento para la consulta sobre actos legislativos. En éste se establece que las Cámaras del Congreso de la Unión y los congresos locales serán responsables (con la coadyuvancia del órgano técnico), según donde se presente la iniciativa de reforma o de ley; que la consulta se realizará previamente a la formulación del dictamen correspondiente; el órgano responsable emitirá la convocatoria correspondiente con cobertura territorial congruente a su ámbito de competencia, donde se informará sobre contenido del o los proyectos que motivan la consulta, la modalidad de la consulta, la cobertura territorial, los sujetos a consultar, los periodos y formas de registro y acreditación y las fechas, lugares y horarios de realización de la consulta. También aquí se establece la obligatoriedad de hacer constar en actas los resultados de la consulta y de hacerlas del conocimiento de los sujetos consultados y de las instancias legislativas que tienen la facultad de resolver en definitiva sobre el proyecto legislativo, y de informar a los sujetos consultados de las formas en que se consideraron los resultados de la consulta, en un plazo no mayor de treinta días, y que en el caso de Congreso de la Unión, la Cámara de origen será la responsable de acatar este mandato.

En el capítulo VII, mediante sólo dos artículos se obliga a los órganos responsables de las administraciones públicas de los tres órdenes de gobierno y a los poderes legislativos federal y a los de las entidades federativas, a prever, en el ámbito de sus respectivas competencias, en los presupuestos anuales, los recursos necesarios para la realización de las consultas que derivarán de la planeación.

Finalmente, en el capítulo VIII establecen las responsabilidades y sanciones, señalándose que los titulares de los órganos responsables y técnicos que teniendo la obligación de consultar a los pueblos y comunidades indígenas no lo hicieran, incurrirán en responsabilidad administrativa y la que resulte.

Por lo antes expuesto, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se expide la Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas

Artículo Único. Se expide la Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas en los siguientes términos:

Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas

Capítulo I Disposiciones Generales

Artículo 1. La presente ley es de observancia general en todo el territorio nacional, es de orden público e interés social, y tiene por objeto establecer, para los tres órdenes de gobierno, disposiciones que garanticen a los pueblos y comunidades indígenas su derecho a la consulta.

Artículo 2. Es derecho de los pueblos y comunidades indígenas ser consultados a través de sus instituciones o autoridades representativas, cuando el Estado prevea actos legislativos o administrativos que los puedan afectar o los afecten directamente en sus derechos. El Estado está obligado a garantizar el ejercicio de este derecho mediante procedimientos adecuados.

Artículo 3. La consulta a los pueblos y comunidades indígenas a que se refieren los artículos anteriores, tiene como finalidad lograr su consentimiento libre, previo e informado o llegar a acuerdos, en los términos de esta ley.

Artículo 4. La consulta los pueblos y comunidades indígenas es requisito en la planeación y será previa a la ejecución de las medidas que la motivan.

Artículo 5. Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

I. Afectación directa: Cambios que un acto legislativo o administrativo pueda producir o produzca en los derechos y forma de vida de los pueblos y comunidades indígenas.

II. Autoridades e Instituciones representativas de los pueblos y comunidades indígenas: Las que cada pueblo o comunidad instituyen de conformidad con sus sistemas normativos.

III. Comunidades integrantes de un pueblo indígena: Aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

IV. Consentimiento libre, previo e informado: Aceptación, a través de acuerdos de los pueblos y comunidades indígenas de los actos que el Estado prevé realizar y que los afecten directamente, tomada sin coacción y con información oportuna, adecuada y suficiente.

Órgano Responsable: Dependencia o entidad del Poder Ejecutivo en sus tres órdenes de gobierno, Órganos Autónomos y del Poder Legislativo Federal o Estatal que prevea actos que puedan afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas, obligados a realizar la consulta.

V. Órgano Técnico: Dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Estatal, Municipal o del Poder Legislativo especializado en materia indígena, obligado de coadyuvar con el órgano responsable de la consulta, asistiéndolo técnicamente en el diseño, aplicación, sistematización, divulgación y seguimiento de la misma.

VI. Proceso de Consulta: Sistema de participación de los pueblos y comunidades indígenas a través de sus instituciones y autoridades representativas por el cual se establece un diálogo intercultural con las autoridades del Estado, respecto de actos legislativos o administrativos que éstas se proponen realizar y que puedan afectarlos o los afecten directamente, con el propósito de obtener su consentimiento libre, previo e informado, a través de acuerdos.

VII. Pueblos indígenas: Son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Artículo 6. El ejercicio del derecho de consulta a que se refiere esta ley se sujetará a los siguientes principios:

I. Buena fe: Disposición de las partes de actuar leal, sincera y correctamente, propiciando un clima de confianza y respeto mutuo.

II. Equidad de género: Participación equitativa de las mujeres al interior de los pueblos y comunidades indígenas en el proceso de consulta.

III. Equidad: Igualdad de condiciones en el ejercicio de los derechos y facultades, de los sujetos que intervienen en el proceso de consulta.

IV. Interculturalidad: Reconocimiento, adaptación y respeto a las diferencias culturales en condiciones de igualdad, expresado en la interacción y el diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas.

V. Participación: Intervención libre y activa de los pueblos y comunidades indígenas en la planeación, ejecución y evaluación **de los actos que los afecten directamente.**

VI. Respeto a la libre determinación: Proceso permanente que garantiza a los pueblos y comunidades la adopción de sus propias decisiones para determinar su condición política y desarrollo, económico, social y cultural.

VII. Transparencia: Acceso de los pueblos y comunidades indígenas a toda la información gubernamental relacionada con la materia de la consulta, en forma oportuna, suficiente, clara y objetiva.

Capítulo II De los Sujetos

Artículo 7. Son sujetos de consulta y tienen personalidad jurídica en los términos y para los efectos de la presente ley:

I. Los pueblos indígenas;

II. Comunidades indígenas;

III. Comunidades fromexicanas; y

IV. Las comunidades indígenas que residen en el territorio nacional en zonas urbanas o rurales distintas a las de su origen.

Artículo 8. Son sujetos obligados a consultar a los pueblos y comunidades indígenas, cuando prevean actos legislativos o administrativos que los afecten directamente:

I. En el orden federal:

- a) Las dependencias y entidades de la administración pública federal;
- b) Las cámaras que integran el Congreso de la Unión; y
- c) Los órganos autónomos.

II. En las entidades federativas:

- a) Las dependencias y entidades de la administración pública;
- b) Las legislaturas locales; y
- c) Los órganos autónomos locales.

III. En los municipios, la administración pública municipal y, en el caso del Distrito Federal, las demarcaciones territoriales.

IV. Los órganos técnicos previstos en los distintos órdenes de gobierno, en los términos establecidos en la presente ley.

Capítulo III

Del Objeto y Materia de la Consulta

Artículo 9. Las consultas a los pueblos y comunidades indígenas tendrán como objeto lograr su consentimiento libre, previo e informado o llegar a acuerdos respecto de:

- I. La ejecución de obra pública que afecte sus tierras y territorios o los recursos naturales existentes en ellos;
- II. La expropiación de tierras de núcleos agrarios que pertenezcan a pueblos o comunidades indígenas;
- III. El otorgamiento de concesiones y permisos para la exploración, uso, aprovechamiento o explotación de recursos propiedad de la nación, ubicados en sus tierras y territorios;
- IV. La imposición de modalidades a las propiedades de los núcleos agrarios en territorios indígenas;
- V. Las autorizaciones y permisos para el aprovechamiento de los recursos biológicos y genéticos existen-

tes en sus tierras y territorios asociados al conocimiento tradicional;

VI. La instalación de depósitos de residuos peligrosos o rellenos sanitarios que se ubiquen en tierras que pertenezcan a los pueblos y comunidades indígenas;

VII. Los programas sectoriales o especiales de atención a los pueblos y comunidades indígenas;

VIII. Los actos administrativos de los tres órdenes de gobierno que afecten o puedan afectar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a libre determinación y autonomía; y

IX. Iniciativas o reformas de legislativas que afecten o puedan afectar los derechos a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas.

El consentimiento o el acuerdo se expresarán por escrito en los términos de esta ley.

Artículo 10. La consulta a los pueblos y comunidades indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, se realizará en los términos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Planeación.

Para los Planes de Desarrollo Estatales y Municipales, la consulta se realizará de conformidad con la legislación aplicable en las entidades federativas.

Capítulo IV

Generalidades del Procedimiento de Consulta

Artículo 11. Toda la información relacionada con el procedimiento de consulta deberá ser en español y en la lengua o lenguas que hablen los pueblos y comunidades participantes.

Artículo 12. El órgano responsable que pretenda realizar actos administrativos o legislativos que afecten directamente a pueblos y comunidades indígenas, está obligado a realizar la consulta en los términos de esta ley.

Artículo 13. Los pueblos y comunidades indígenas y sus autoridades o instituciones representativas participantes en la consulta, acreditarán su personalidad jurídica según lo establezca la legislación de la entidad federativa correspondiente.

En caso de no existir procedimiento legal para acreditar la personalidad jurídica, ésta se acreditará a través del acta o documento similar expedido por la Asamblea u órgano de gobierno tradicional del pueblo o comunidad indígena. En este documento se señalará la institución o autoridad representativa para efectos de la consulta.

Artículo 14. La consulta podrá suspenderse temporal o definitivamente:

- I. Cuando las partes así lo determinen.
- II. Porque el órgano responsable suspenda el acto que motiva la consulta.

Capítulo V **Del Procedimiento y Resultados de la** **Consulta sobre Actos Administrativos**

Artículo 15. Al inicio del procedimiento de consulta el órgano responsable con la coadyuvancia del órgano técnico:

- I. Integrará la información sobre el acto previsto, misma que deberá de incluir por lo menos el objeto, naturaleza, temporalidad y alcance, basados en estudios de impacto en lo cultural, ambiental, económico y social, que sean necesarios.
- II. Emitirá la convocatoria al proceso de consulta, a los integrantes del pueblo o comunidad indígena correspondiente a través de los medios más idóneos de acuerdo a su cultura, lengua y prácticas de comunicación.

En caso de que un pueblo o comunidad indígena no haya sido convocado y se considere que acto objeto de la consulta le afecte o pueda afectar directamente, podrá solicitar ante el órgano responsable su inclusión en el proceso de consulta.

El órgano responsable está obligado a resolver dicha solicitud dentro de los diez días hábiles posteriores a la recepción de la solicitud y comunicar a los solicitantes dicha resolución.

III. Realizará una primera reunión informativa con los convocados que tendrá por objeto:

- a) Entregar la información relativa al acto a consultar, ésta debe ser precisa, accesible y comprensible, de ser necesario en la lengua y variante lingüística;

b) Informar sobre el proceso de consulta previsto en esta ley;

c) Solicitar a los pueblos y comunidades que acrediten a sus autoridades o instituciones representativas; y

d) Acordar una próxima reunión para elaborar y consensar entre las partes, el programa de trabajo de consulta.

Artículo 16. El programa de trabajo de la consulta contendrá por lo menos las siguientes etapas:

- I. Definición de actividades y su calendarización;
- II. Mecanismos de difusión de las etapas de la consulta;
- III. Uso de lenguas indígenas y apoyo de interpretes y traductores;
- IV. Los procedimientos específicos técnico metodológicos para la realización de la consulta;
- V. Sistematización de los resultados y en su caso definición de acuerdos; y
- VI. Entrega de los resultados a las partes.

Artículo 17. Una vez consensado el programa de trabajo de la consulta se procederá a su ejecución.

Artículo 18. Las autoridades de los distintos órdenes de gobierno celebrarán convenios de coordinación para realizar la consulta, cuando se requiera por la naturaleza del acto que la motiva y en concordancia con las leyes de la materia cuando sea necesario.

En estos convenios se determinarán el o los órganos responsables, así como el o los órganos técnicos que correspondan.

Artículo 19. En cada caso, el órgano responsable abrirá un expediente que contenga por lo menos:

- I. Los actos que motivan la consulta;
- II. El o los órganos responsables;
- III. El o los órganos técnicos;

IV. Los convenios de coordinación a los que se refiere el artículo 17;

V. Los pueblos o comunidades afectados;

VI. Las autoridades o instituciones representativas participantes en la consulta;

VII. El programa de la consulta;

VIII. Los resultados de la consulta; y

IX. Los convenios, actas y documentos a los que se refiere esta ley, según proceda.

El órgano técnico, los consultados y, en su caso, las demás autoridades involucradas, contarán con una copia de este expediente.

Artículo 20. Los resultados de la consulta deberán de constar en acta. El órgano responsable, con la coadyuvancia del órgano técnico, deberá hacer del conocimiento de los sujetos consultados y de las autoridades involucradas los resultados de la consulta; en español y en la lengua de la comunidad o pueblo indígena que corresponda.

El órgano responsable deberá difundir en medios de comunicación de cobertura similar al ámbito de aplicación de la consulta los resultados de ésta.

Artículo 21. Los acuerdos que resulten del proceso de consulta por actos administrativos serán objeto de convenios entre los pueblos o comunidades indígenas consultados y el o los órganos responsables, de cumplimiento obligatorio para las partes y en ellos se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento.

Los convenios serán de derecho público y las controversias que se susciten con motivo de su interpretación y cumplimiento, serán resueltas por los tribunales del ámbito y materia que corresponda.

Artículo 22. Cuando, como resultado de la consulta, no se obtenga el consentimiento, se levantará un acta donde consten las posturas de las partes para los efectos legales a que haya lugar.

Artículo 23. En caso de actos administrativos en los que el órgano responsable inicie su ejecución sin haber consultado a los pueblos o comunidades indígenas afectados direc-

tamente, éstos tendrán derecho para exigir la suspensión, del o los actos hasta que se realice la consulta.

Para la procedencia de la suspensión a que se refiere el párrafo anterior bastará la solicitud por escrito de la autoridad o institución representativa del pueblo o comunidad indígena, al órgano responsable, señalando la afectación o posibles afectaciones por el o los actos. El órgano responsable, dentro de diez días hábiles a partir de la solicitud, con la coadyuvancia del órgano técnico, está obligado a determinar respecto de la procedencia de la suspensión solicitada y en su caso suspender inmediatamente el acto. La determinación, con las razones que la justifiquen se notificará por escrito a los solicitantes dentro de los cinco días hábiles siguientes.

Capítulo VI

Del Procedimiento y Resultados de la Consulta sobre Actos Legislativos

Artículo 24. Las consultas que realicen las Cámaras del Congreso de la Unión y los Congresos Locales, en su carácter de órganos responsables, con la coadyuvancia del órgano técnico, se sujetarán a lo siguiente:

I. Previo a la formulación del dictamen correspondiente a una iniciativa de reforma o de Ley, que afecte o pueda afectar los derechos a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, se realizará la consulta.

II. El órgano responsable definirá la modalidad de consulta más apropiada en función de la materia y ámbito de que se trate, para consultar a los sujetos susceptibles de ser afectados por actos legislativos.

III. El órgano responsable emitirá la convocatoria correspondiente con cobertura territorial congruente a su ámbito de competencia.

IV. El órgano responsable establecerá en la convocatoria a la consulta como mínimo lo siguiente:

a) Contenido del o los proyectos que motivan la consulta;

b) Modalidad de la consulta;

c) Cobertura territorial;

- d) Sujetos a consultar;
- e) Periodos y formas de registro y acreditación; y
- f) Fechas, lugares y horarios de realización de la consulta.

Si algún pueblo o comunidad indígena se considera excluido de la consulta podrá solicitar por escrito su participación al órgano responsable, dentro del plazo de registro. El órgano responsable está obligado a resolver dicha solicitud dentro de los cinco días hábiles posteriores a la recepción de la solicitud.

Artículo 25. Los resultados constarán en actas y se harán de conocimiento de los sujetos consultados y de las instancias que resolverán en definitiva respecto del proyecto legislativo, a efecto de que sean considerados en el dictamen correspondiente.

Artículo 26. Concluido el proceso legislativo, el órgano responsable deberá informar a los sujetos consultados de las formas en que se consideraron los resultados de la consulta en un plazo no mayor de treinta días.

En el caso del Congreso de la Unión, la Cámara de origen será la responsable de cumplir con lo establecido en el párrafo anterior.

Capítulo VII Del Financiamiento

Artículo 27. Los órganos responsables y técnicos, harán las previsiones presupuestales necesarias según corresponda para realizar las consultas, mismas que deberán incluirse en el Proyecto de Presupuesto de Egresos correspondientes.

Artículo 28. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán de incluir en los presupuestos que aprueben las partidas necesarias para el cumplimiento de la presente ley.

Capítulo VIII De las Responsabilidades

Artículo 29. Incurrirán en responsabilidad administrativa, en términos de la legislación aplicable, los titulares de los

órganos responsables y técnicos que teniendo la obligación de consultar en los términos de la presente ley, no lo hicieran.

Asimismo incurrirán en responsabilidad administrativa y la que resulte del caso específico los titulares de los órganos responsables que incumplan con lo establecido en el artículo 23 de este ordenamiento.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal adecuarán las leyes correspondientes, de conformidad con lo establecido en la presente ley, en un plazo no mayor a un año.

Tercero. En el caso de que en alguna entidad federativa no cuente con una institución especializada en materia indígena, el órgano responsable de la consulta en la entidad federativa, podrá solicitar a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas su colaboración como órgano técnico para efectos de la consulta, mientras se instituye el órgano local correspondiente.

Cuarto. El titular del Poder Ejecutivo federal dispondrá que el texto íntegro de la exposición de motivos del cuerpo normativo del presente decreto se traduzca a las lenguas de los pueblos indígenas del país y ordenara su difusión en sus comunidades.

Quinto. Se derogan todas las disposiciones que contravenían al presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1o. de diciembre de 2011.—
Diputado Teófilo Manuel García Corpus (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Asuntos Indígenas, para dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión.

LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICAS, ARTÍSTICAS E HISTÓRICAS

«Iniciativa que reforma los artículos 49 y 53 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, a cargo del diputado Luis Carlos Campos Villegas, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, diputado Luis Carlos Campos Villegas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 49 y 53 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, de acuerdo con la siguiente

Exposición de Motivos

I. Antecedentes

El Instituto Nacional de Antropología e Historia, es el organismo del gobierno federal fundado en el año 1939, para garantizar la investigación, conservación, protección y difusión del patrimonio prehispánico arqueológico, antropológico, histórico y paleontológico de México; su creación ha sido fundamental para preservar nuestro patrimonio cultural.

Tiene como objetivos primordiales mantener el carácter social y la utilidad pública del patrimonio cultural, con verdadero sentido de interpretación histórica develada sólo a través de los vestigios materiales como producto de un desarrollo determinado.

II. Consideraciones

El dinamismo que hoy tiene la investigación, conservación, protección y difusión del patrimonio histórico, arqueológico y antropológico de nuestro país, reclama la actualización del marco jurídico de la materia y corresponde a los diputados federales ejercer su prerrogativa de presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión para iniciar leyes y decretos, así como, adicionar y reformar las leyes existentes.

El patrimonio arqueológico constituido por los bienes muebles e inmuebles, producto de las culturas establecidas en el

territorio mexicano antes de la llegada de los españoles, es propiedad de la nación y en consecuencia su conservación, investigación y difusión le corresponde al gobierno federal.

No desconocemos el esfuerzo que hoy llevan a cabo las autoridades para impedir el saqueo, el robo, el comercio ilegal en perjuicio de los bienes que conforman el patrimonio cultural y la riqueza histórica de la nación; a pesar del estricto cuidado y resguardo de los bienes arqueológicos, éstos, en los últimos años, han sido presa codiciada de la delincuencia organizada afectando de manera alarmante a dichos bienes nacionales en perjuicio del interés general de los mexicanos.

La actualización de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, a fin de atender los problemas que enfrentan los organismos que tiene a su cargo la conservación de los bienes que integran el patrimonio histórico de la nación, conlleva poner al día las sanciones administrativas y penales para aquellos ciudadanos que actúan ilícitamente, cometiendo actos ilegales de traslación de dominio de piezas arqueológicas, así como su comercialización, transporte y exhibición, cuando no se cuente con los permisos correspondientes, evitándose así la comercialización ilegal y delictiva y el saqueo de nuestro patrimonio arqueológico, artístico e histórico.

Todo parece indicar que los afectos a esta actividad ilícita, en perjuicio de la cultura, no tienen temor alguno a las penas y sanciones económicas que pudieran aplicárseles, debido a las mínimas penalidades que contempla la ley vigente en la materia, y de igual manera las irrisorias sanciones económicas que el mismo ordenamiento jurídico contiene aplicables en contra de todos aquellos individuos que se dedican al robo, comercio, saqueo, o que efectúan cualquier acto traslativo de dominio de un monumento arqueológico mueble o comercie con él, transporte, exhiba, reproduzca, o que por cualquier medio pretenda sacar o saque del país piezas arqueológicas o de valor artístico o histórico.

En virtud del anterior razonamiento, es necesario reformar los artículos 49 y 53 de la Ley sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas; para que sea congruente con los tiempos actuales y responder a la exigencia del interés general del pueblo de México y establecer mayores penas privativas de la libertad y sanciones económicas más elevadas, con la finalidad de que haya una mayor efectividad en la protección, preservación y cuidado de todos los bienes que constituyen el patrimonio arqueológico, histórico y artístico mexicano. Argumentación que se sustenta en la última parte del artículo 22 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo a que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

En mérito de lo expuesto, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, someto a la consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforman los artículos 49 y 53 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, para quedar como sigue:

Artículo 49. Al que efectúe cualquier acto traslativo de dominio de un monumento arqueológico mueble o comercio con él, y al que lo transporte, exhiba o reproduzca sin el permiso y la inscripción correspondiente, se le impondrá prisión de cuatro a catorce años, y multa de cincuenta mil a doscientos mil pesos.

Artículo 53. Al que por cualquier medio pretenda sacar o saque del país un monumento arqueológico, artístico o histórico, sin permiso del instituto competente, se le impondrá prisión de cuatro a catorce años y multa de cincuenta mil a doscientos mil pesos.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de diciembre de 2011.— Diputado Luis Carlos Campos Villegas (rúbrica).»

Se turna a las Comisiones Unidas de Educación Pública y Servicios Educativos y de Cultura, para dictamen.

LEY DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES

«Iniciativa que reforma los artículos 6o. y 10 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, a cargo del diputado Gerardo del Mazo Morales, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

Planteamiento del problema

De acuerdo con el Censo Nacional de 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en México hay diez millones 55 mil 379 personas adultas mayores, que representan nueve por ciento del total de la población.

Los principales problemas de los adultos mayores son la falta de oportunidades laborales y de tipo económico, revela la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis) 2010. De acuerdo con la encuesta, aplicada a 13 mil 751 hogares, de 52 mil 95 personas de la tercera edad todo el país, 27.9 por ciento han sentido alguna vez que sus derechos no han sido respetados por cuestión de edad.

Resulta importante mencionar que según el Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública durante el tercer trimestre de 2010 cerca de 82,200 personas con más de 60 años se encontraban desocupadas en México por lo que el gran número de adultos mayores que busca trabajo indica que la oferta laboral no es suficiente y que el país desaprovecha la fuerza laboral de la tercera edad.

El envejecimiento de la población es un fenómeno mundial. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) estima que existen 600 millones de personas con más de 60 años, y es probable que en el año 2050 haya por primera vez en la historia más adultos mayores que niños. Actualmente una de cada 10 personas es adulto mayor, y en el año 2050 la ONU considera que la proporción será de una por cada cinco. En México, el Instituto Nacional de la Senectud (Insen) surgió en 1979 y cambió a Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam) en 2002. Este órgano es el responsable de coordinar acciones para fomentar el empleo entre la población mayor. La ONU, el Inapam y el Sistema DIF definen a los mayores de 60 años como la población objetivo.

Por otro lado, un informe elaborado por el Conapred y el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam) detalla que cinco de cada diez personas adultas mayores no trabaja por dedicarse a los quehaceres del hogar. El informe refleja la necesidad de redirigir las políticas públicas para ampliar las oportunidades de empleo y mejorar sus condiciones económicas de los adultos mayores, así como para darles un trato digno y de respeto en su entorno.

A su vez, el director del Inapam, Alejandro Orozco Rubio ha expresado que aún destacan en este sector los niveles de

exclusión, falta de reconocimiento e imposibilidad del ejercicio pleno de sus derechos para tener una vida digna y satisfactoria.

La necesidad que tenemos como legisladores, para que todos los derechos de los integrantes de nuestra sociedad sean respetados, resulta ser nuestra principal función social, por lo que la promoción de seguridad jurídica para este sector de la población es apremiante.

Argumentación

Como integrante del Grupo Parlamentario Nueva Alianza y en pleno cumplimiento de mi función social, resulta necesario proponer esta iniciativa bajo la cual se reforman los artículos 6o. y 10 de la Ley de Derechos de Personas Adultas Mayores para que se contemple al trabajo dentro de los deberes del Estado enfocados a la protección de los adultos mayores, así como establecer objetivos claros en la Política Nacional que atiende al citado sector, en materia laboral.

Tenemos que reafirmar, que una calidad de vida construida en base al respeto de los derechos de cada participante en ella, solo dará como resultado la evolución que necesitamos como país para lograr un óptimo desarrollo integral de nuestra sociedad.

En el Grupo Parlamentario Nueva Alianza reconocemos nuestra responsabilidad social al promover el cumplimiento de nuestras leyes con el fin de otorgarle a la sociedad seguridad jurídica, vital para la evolución de nuestro país.

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de diputado federal integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza a la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión; con fundamento en los artículos 71.II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6.1.I, 77.1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento ante esta soberanía Iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 29 de la Ley General de Educación

Artículo Primero. Se reforma el artículo 6o. de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

Título Tercero De los Deberes del Estado, la Sociedad y la Familia

Capítulo Único

Artículo 6o. El Estado garantizará las condiciones óptimas de salud, educación, nutrición, vivienda, **trabajo**, desarrollo integral y seguridad social Y a las personas adultas mayores. Asimismo, deberá establecer programas para asegurar a todos los trabajadores una preparación adecuada para su retiro.

Artículo Segundo. Se reforma la fracción XIV y se elimina la fracción XV del artículo 10 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, continuando su numeración con la subsiguiente.

Título Cuarto De la Política Pública Nacional de las Personas Adultas Mayores

Capítulo I De los Objetivos

Artículo 10. Son objetivos de la Política Nacional sobre personas adultas mayores los siguientes:

XIII. Establecer las bases para la asignación de beneficios sociales, descuentos y exenciones para ese sector de la población, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

XIV. Mejorar la calidad de vida de los adultos mayores sin limitación de género, mediante la promoción de programas de empleo y autoempleo, así como el fomento de programas especiales de educación y becas de capacitación para el trabajo, mediante los cuales se logre su reincorporación a la planta productiva del país, y en su caso coadyuven a su desarrollo profesional;

XV. Fomentar que las instituciones educativas y de seguridad social establezcan las disciplinas para la formación en geriatría y gerontología, con el fin de garantizar la cobertura de los servicios de salud requeridos por la población adulta mayor;

XVI. Fomentar la realización de estudios e investigaciones sociales de la problemática inherente al envejeci-

miento que sirvan como herramientas de trabajo a las instituciones del sector público y privado para desarrollar programas en beneficio de la población adulta mayor;

...

Artículos Transitorios

Artículo Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, el 6 de diciembre de 2011.— Diputado Gerardo del Mazo Morales (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, para dictamen.

CODIGO PENAL FEDERAL - CODIGO FEDERAL
DE PROCEDIMIENTOS PENALES -
LEY PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS
DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES -
LEY DE ASISTENCIA SOCIAL - LEY ORGANICA DE
LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de los Códigos Penal Federal, y Federal de Procedimientos Penales, así como de las Leyes para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, de Asistencia Social, y Orgánica de la Procuraduría General de la República, a cargo del diputado Jorge Antonio Kahwagi Macari, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

Planteamiento del problema

En la actualidad es común encontrar carteles de personas desaparecidas en el transporte público o escuchar la misma versión en los medios electrónicos de comunicación. Lo cierto es que las cifras que se manejan son alarmantes y preocupantes, porque una gran parte de los menores desaparecidos son víctimas de verdaderas bandas criminales que tejen una red de operación bastante compleja que dificulta la acción de las autoridades.

Nada puede ser más penoso que un familiar que éste desaparecido, consecuentemente la familia es objeto de zozo-

bra, preocupación e incertidumbre, porque esa crisis se prolonga por horas, días y años, aunque a veces de por vida.

Ante esta problemática en el Grupo Parlamentario Nueva Alianza consideramos que las autoridades, los actores políticos y la sociedad en su conjunto, debemos actuar unidos para responder de manera responsable y contundente ante los retos y desafíos que la delincuencia nos presenta. El tráfico de menores en México crece con toda impunidad, ante esta grave situación la dispersión se vuelve aliada de quienes con sus acciones perversas modifican el destino de las niñas, niños y adolescentes.

El tráfico de personas es una problemática mundial grave, sin embargo parece que nos hemos acostumbrado a vivir con esta y no le tomamos mayor importancia, es lamentable que las asociaciones delictivas vendan los bebés a personas dedicadas a tramitar adopciones ilegales en el extranjero o grupos que explotan, prostituyen o utilizan a menores para transportar droga en ambos lados de la frontera.

De acuerdo con la Asociación Mexicana de Niños Robados y Desaparecidos A. C., en el país se roban alrededor de 20 mil niños y adolescentes y en más del 90 por ciento de los casos no se logra su recuperación, a menos que se encuentren en un hospital o se tenga bien identificada la dirección de la pareja que sustrajo del hogar al infante por venganza o intenciones mezquinas. De conformidad con la Presidenta y fundadora del Organismo mencionado, las bandas de roba chicos operan en cualquier parte de la república y sus intereses varían de acuerdo la edad de los menores.

Según la fuente citada, cuando se trata de niños recién nacidos los dan en el extranjero mediante una supuesta adopción que resulta ser ilegal; cuando tienen de tres a doce años, son utilizados con fines de explotación, por ejemplo: los ponen a pedir limosna, cantar en sitios concurridos, lustrar zapatos y muchas veces los prostituyen; a los mayores de doce pero menores de 18 años, los utilizan para transportar la droga hacia la Unión Americana, además los involucran con redes de prostitución.

La forma de operar de estas organizaciones criminales son diversas y muy variadas, por ejemplo, contactan a la familia en sus propios hogares, en ocasiones son mujeres que se hacen pasar por sirvientas, trabajadoras sociales, enfermeras y gente muy humilde, tienen la habilidad para ganarse la confianza mostrando una aptitud de debilidad, por lo que

una vez instalados dentro de la casa aprovechan el momento en que la familia se distrae y abusando de la confianza depositada en ellos extraen al menor. En lo que respecta al sexo masculino, en ocasiones se hacen pasar por albañiles, plomeros, electricistas o jardineros, por lo general se presentan cuando detectan que la familia elegida tiene la necesidad de alguna reparación en el hogar. Sin embargo estas no son las únicas formas de operar, de estos delincuentes, en virtud de que una gran cantidad se viste de manera elegante, muestran una apariencia apacible, la mayoría son mujeres jóvenes con un promedio de edad de entre 20 y treinta que cargan juguetes y dulces.

Así también las bandas delictivas buscan lugares donde cometer su delito, tal es el caso de parques públicos, jardines, plazas y centros comerciales, donde generalmente aprovechan la distracción de las amas de casa, aprovechándose de que están concentradas en realizar las compras, o surtiendo la despensa del hogar, buscan el momento adecuado y capturan al menor y lo sustraen, son profesionales y no acuden solos, porque se hacen acompañar por sus cómplices quienes facilitan la huída actuando como “muros”, o en todo caso desorientan a la víctima y la confunden.

En otros casos los plagiarios siempre eligen y estudian a la familia o la víctima, emplean todo tipo de artimañas y estrategias para llamar su atención, prometen regalos a los adultos con la condición de que serán entregados en sus domicilios, en ocasiones distraen a los familiares de los menores y cuando esto no es posible recurren a la violencia.

Ante esta grave situación la sociedad no puede quedarse sin reaccionar, por ello como representantes populares tenemos que abonar el camino para combatir este delito. Nueva Alianza propone la presente iniciativa, misma que está orientada a establecer un Protocolo de búsqueda y localización de menores reportados como desaparecidos, en virtud de que los niños, las niñas y los adolescentes son las víctimas propicias porque no oponen resistencia y además en ocasiones no tienen noción sobre su origen y procedencia, y otros casos son amenazados con causarles un mal a ellos o a sus familias.

Argumentos

Para la instrumentación del precitado protocolo, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, será el Organismo encargado de realizar los acuerdos y convenios con los sectores social y privado.

El procedimiento se implementará de la siguiente forma: cuando un padre, madre, tutor o cualquier persona que tenga la custodia de un menor o adolescente, avise a la persona responsable o encargada de los centros y plazas comerciales, predios u oficinas públicas, edificios, bienes inmuebles y lotes implementará de manera inmediata el protocolo de seguridad, este último de inmediato notificará al encargado de seguridad, para que se tomen las medidas pertinentes para la localización del infante, previa información de las características del desaparecido y se ordenará se active el altavoz de alerta u otro sistema similar y, en su caso, se decretará la guardia o el cierre de las zonas de acceso y salidas del lugar hasta en tanto no se encuentre al perdido o desaparecido.

En la búsqueda y localización del menor colaboraran los empleados del lugar y si ésta resulta infructuosa en un término de tiempo prudente, se procederá a dar aviso a las autoridades de protección civil, policías preventivos y ministeriales, al sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y al Ministerio Público para que el ámbito de sus competencias procedan a tomar las medidas que tengan como fin la recuperación del menor.

Si el menor es encontrado ileso inmediatamente será entregado a su padre, madre o tutor o a la persona que tenga la guardia y custodia, previa acreditación de su personalidad, de lo contrario se dará intervención a las autoridades mencionadas.

Asimismo se impone la obligación para que el Ministerio Público una vez que reciba la denuncia de la desaparición de un menor, inmediatamente tomará las medidas urgentes para su búsqueda y localización, para lo cual actuará con la oportunidad y prontitud debida, sí la Representación Social no acciona con la rapidez del caso, las víctimas podrán ocurrir en queja ante el Procurador quien actuará en consecuencia e impondrá al Agente del Ministerio Público las sanciones administrativas y penales correspondientes.

Es nuestra consideración, que el camino a seguir es la unión de esfuerzos, en el combate a este delito, y con ello se abatirá de manera importante la recurrencia de estas perversas conductas, por ello el Grupo Parlamentario Nueva Alianza afronta los retos y desafíos que le impone la desaparición menores y propone la respuesta a esas conductas reprobables.

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de Diputada (o) Federal integrante del Grupo Parla-

mentario de Nueva Alianza a la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión; con fundamento en los artículos 71.II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6.1.I, 77.1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento ante esta soberanía Iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y de la Ley de Asistencia Social y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

Primero. Se reforman los artículos 364 y 365 Bis, del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

“Artículo 364. ...

I. ...

La pena de prisión será de cuatro a ocho años, cuando la privación de la libertad se realice con violencia, cuando la víctima sea menor de dieciséis o mayor de sesenta años de edad, o cuando por cualquier circunstancia, la víctima esté en situación de inferioridad física o mental respecto de quien la ejecuta.

En el caso del párrafo precedente la pena de prisión será de cuatro a diez años cuando la víctima sea menor de doce años.

Artículo 365 Bis. ...

...

La pena de prisión será de cuatro a ocho años, cuando la privación de la libertad se realice con violencia, cuando la víctima sea menor de dieciséis o mayor de sesenta años de edad, o cuando por cualquier circunstancia, la víctima esté en situación de inferioridad física o mental respecto de quien la ejecuta.

En el caso del párrafo precedente la pena de prisión será de cuatro a diez años cuando la víctima sea menor de doce años.

...”

Segundo. Se adiciona una fracción I bis al artículo 2º, dos párrafos a la fracción I del artículo 3o. y se adiciona un párrafo a la fracción XIX de la letra A del artículo 141 del Código Federal de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

“Artículo 2o. ...

En la averiguación previa corresponderá al Ministerio Público:

I. ...

I Bis. Cuando reciba una denuncia derivada de la desaparición de un menor o menores de edad de inmediato deberá darle el trámite correspondiente. bajo ninguna circunstancia impondrá tiempos de espera por lo que será pronta la intervención de la autoridad ministerial, y tomará todas las medidas necesarias tendientes a la localización de la víctima, tales como la realización de llamadas telefónicas a las dependencias estatales o federales y que tengan la función de localización y de recuperación de menores. La inobservancia a este precepto será considerado como falta grave, sin perjuicio de las penas establecidas en las leyes civiles o penales.

Una vez hallado el menor se le someterá a exámenes médicos y psicológicos. Hecho lo anterior inmediatamente se pondrá en depósito de sus padres o tutores

El Ministerio Público llevará un banco de datos de menores reportados como desaparecidos que contenga placas fotográficas, videos, retrato hablado, media filiación o cualquier señal, dato o característica, que conduzca a la ubicación y/o localización de los mismos. Cuando se localice al menor se procederá a la anotación correspondiente en el registro.

Solicitar a la autoridad judicial dicte providencias para la protección de los derechos de los menores, sobre todo cuando existan datos que establezcan la posibilidad de que se cometan actos de intimidación o represalias por parte de los probables responsables o por terceros relacionados con los mismos.

Realizar todas las gestiones necesarias ante los gobiernos extranjeros cuando tenga información de que un menor reportado como desaparecido se en-

cuentra en otro país; lo anterior para hacer posible su traslado a territorio nacional;

II. a XI. ...”

Artículo 3o. ...

I. ...

Cuando reciba una denuncia derivada de la desaparición de un menor o menores de edad de inmediato deberá darle el trámite correspondiente. Bajo ninguna circunstancia impondrá tiempos de espera por lo que será pronta la intervención de la autoridad, y tomará todas las medidas necesarias tendientes a la localización de la víctima, tales como la realización de llamadas telefónicas a las dependencias estatales o federales que tengan la función de localización y de recuperación de menores. La inobservancia a este precepto será considerado como falta grave, sin perjuicio de las penas establecidas en las leyes civiles o penales.

Cuando el menor de edad sea localizado por la policía de inmediato lo pondrá bajo el depósito del Agente del Ministerio Público que lo reclame.

II. a IV. ...”

Artículo 141. ...

A. En la averiguación previa

X. a XVIII. ...

XIX. ...

...

...

...

En el caso de que la denuncia verse sobre la desaparición de menores de edad, los ofendidos, podrán ocurrir en queja inmediatamente ante el Procurador General de la República cuando el Agente del Ministerio Público deje de actuar con la prontitud y rapidez que el caso lo requiere. El titular del Ministerio Público de la Federación oyendo a las partes impon-

drá los correctivos disciplinarios que el caso amerite o en su caso ejercerá la acción penal correspondiente.

...

B. En el proceso penal:

I. a XI. ...

C. ...”

Tercero. Se adiciona una letra “J” recorriéndose en su orden la actual letra “J” que deviene a ser la letra “K” del artículo 49 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para quedar como sigue:

“Artículo 49. ...

a. a I. ...

j. Promover en el ámbito de su jurisdicción, convenios con las sociedades mercantiles, centros y plazas comerciales, predios u oficinas públicas, edificios, bienes inmuebles y lotes se implementen protocolos de seguridad que contendrá un procedimiento para la localización y búsqueda inmediata cuando exista reporte de extravío o desaparición de una niña o niño o adolescente dentro de sus instalaciones. Estas normas serán registradas ante el Organismo Público del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, y los Sistemas Estatales, del Distrito, y Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia.

El procedimiento a que se refiere el párrafo anterior se desahogara de la siguiente forma: cuando un padre, madre, tutor o cualquier persona que tenga la custodia de un menor o adolescente, dé aviso a la persona responsable o encargada de los bienes inmuebles mencionados en el párrafo anterior, de que un menor se ha extraviado, este último de inmediato notificará al encargado de seguridad, para que se tomen las medidas pertinentes para la localización del infante, previa información de las características del desaparecido y se ordenará se active el altavoz de alerta u otro sistema similar y, en su caso, se decretará la guardia o el cierre de las zonas de acceso y salidas del lugar hasta en tanto no se encuentre al perdido o desaparecido.

En la búsqueda y localización del menor colaborarán los empleados del lugar y si ésta resulta infructuosa en un termino de tiempo prudente, se procederá a dar aviso a las autoridades de protección civil, policías preventivos y ministeriales, al sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y al Ministerio Público para que el ámbito de sus competencias procedan a tomar las medidas que tengan como fin la recuperación del menor.

Si el menor es encontrado ileso inmediatamente será entregado a su padre, madre o tutor o a la persona que tenga la guardia y custodia, previa acreditación de su personalidad, de lo contrario se dará intervención a las autoridades mencionadas.”

Cuarto. Se adiciona un segundo párrafo al inciso e) del artículo 28, seis párrafos al 44 de la Ley de Asistencia Social, para quedar como sigue:

“Artículo 28. ...

a) a d) ...

e) ...

Así como promover la actuación inmediata de las autoridades policiales, ministeriales, policiales, y Administrativas, en el caso de que exista reporte de un menor desaparecido, para lo cual urgirá a las autoridades referidas, para que en el ámbito de su competencia, se avoquen inmediatamente a la ubicación y localización del niño o adolescente desaparecido.

f) a z) ...

Artículo 44. Con el propósito de asegurar la adecuada coordinación de acciones en el ámbito de la prestación de los servicios de asistencia social y con el objeto de favorecer prioritariamente a los grupos sociales más vulnerables, en los términos del Sistema Nacional de Planeación, de la Ley General de Salud, y de este Ordenamiento, El Organismo, celebrará acuerdos y concertará acciones con los sectores público, social y privado; y en su caso, con las autoridades de las diferentes comunidades indígenas de las entidades federativas.

Asimismo el Organismo, celebrará convenios con los sectores público, social, y privado para el caso de re-

porte de desaparición de un menor, implementar el protocolo de seguridad respectivo. Para lo anterior constituirá un banco de datos o padrón que contenga los registros de los edificios, inmuebles, predios casas, plazas y centros comerciales, oficinas y plazas públicas, sedes oficiales y terrenos que cuenten con la implementación de un procedimiento o protocolo de seguridad para la localización de de menores que tengan reporte de desaparecidos dentro de esos bienes inmuebles.

El protocolo mencionado establecerá la obligación de las sociedades mercantiles, sociales y oficiales de implementar un procedimiento de protocolo de seguridad para la localización de menores reportados como desaparecidos dentro de sus instalaciones, edificios, inmuebles, predios, centros, casas y plazas comerciales.

Para lo anterior es imprescindible aplicar los perímetros de acordonamiento para la búsqueda de niños desaparecidos, mismos que irán ampliando su radio de acción conforme vaya transcurriendo el tiempo sin que se avance en la ubicación y localización del menor desaparecido. Con tal fin se procederá preliminarmente al aseguramiento de las puertas y lugares de acceso así como a la inspección de los espacios señalados, con la finalidad de situar y hallar al menor reportado como desaparecido.

En la búsqueda y localización de menores desaparecidos el Ejecutivo Federal establecerá reglas de operación de carácter interinstitucional, donde concurren las diferentes instancias de gobierno como la Secretaría de Seguridad Pública Federal, la Procuraduría General de la República, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y la Secretaría de Gobernación a través de Protección Civil,

El procedimiento a que se refiere el párrafo anterior se desahogara de la siguiente forma: cuando un padre, madre, tutor o cualquier persona que tenga la guarda y custodia de un menor o adolescente, dé aviso a la persona responsable o encargada de los bienes inmuebles mencionados en el párrafo anterior, de que un menor se ha extraviado, este último de inmediato notificará al encargado de seguridad, para que se tomen las medidas pertinentes para la localización del infante, previa información de las características del desaparecido y se ordenará se active el altavoz de alerta u otro sistema similar y, en su caso, se decretará la guardia o el cierre de las zonas de acceso y salidas del lugar hasta en tanto no se encuentre al perdido o desaparecido.

En la búsqueda y localización del menor colaboraran los empleados del lugar y si ésta resulta infructuosa en un termino de tiempo prudente, se procederá a dar aviso a las autoridades de protección civil, policías preventivos y ministeriales, al sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y al Ministerio Público para que el ámbito de sus competencias procedan a tomar las medidas que tengan como fin la recuperación del menor.

Si el menor es encontrado ileso inmediatamente será entregado a su padre, madre o tutor o a la persona que tenga la guardia y custodia, previa acreditación de su personalidad, de lo contrario se dará intervención a las autoridades mencionadas.”

Quinto. Se adicionan cuatro párrafos al inciso a) minúscula del inciso A) mayúscula, de la fracción I y se adiciona una fracción IX, recorriéndose en su orden la actual fracción IX del artículo 4o. de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para quedar como sigue:

“Artículo 4o. ...

I. ...

A) En la averiguación previa:

a) ...

Cuando reciba una denuncia derivada de la desaparición de un menor o menores de edad de inmediato deberá darle el trámite correspondiente. Bajo ninguna circunstancia impondrá tiempos de espera por lo que será pronta la intervención de la autoridad ministerial, y tomará todas las medidas necesarias tendientes a la localización de la víctima, tales como la realización de llamadas telefónicas a las dependencias estatales o federales y que tengan la función de localización y de recuperación de menores. La inobservancia a este precepto será considerado como falta grave, sin perjuicio de las penas establecidas en las leyes civiles o penales.

Una vez hallado el menor se le someterá a exámenes médicos y psicológicos. Hecho lo anterior inmediatamente se pondrá en depósito de sus padres o tutores

El Ministerio Público será el responsable de la creación y actualización de un banco de datos de menores reportados como desaparecidos que contenga placas fotográficas, videos, retrato hablado, media filiación o cualquier seña, dato o característica, que conduzca a la ubicación y/o localización de los mismos. Cuando se localice al menor se procederá a la anotación correspondiente en el registro.

Solicitar a la autoridad judicial dicte providencias para la protección de los derechos de los menores, sobre todo cuando existan datos que establezcan la posibilidad de que se cometan actos de intimidación o represalias por parte de los probables responsables o por terceros relacionados con los mismos.

b) a w) ...

B) Ante los órganos jurisdiccionales:

a) a h) ...

C) En materia de atención y seguridad a la víctima o el ofendido por algún delito:

a) a l) ...

II. ...

a) a d) ...

III. a VIII. ...

IX. Realizar todas las gestiones necesarias ante los gobiernos extranjeros cuando tenga información de que un menor reportado como desaparecido se encuentra en otro país; lo anterior para hacer posible su traslado a territorio nacional; y

X. ...

K. ...”

Artículos Transitorios

Artículo Único. El presente decreto entrará en vigor 60 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en tanto el Organismo encargado del Sistema Na-

cional para el Desarrollo Integral de la Familia, celebrará los convenios correspondientes con los sectores social y privado para que formen parte del padrón de personas morales que en el caso del reporte de la desaparición de un menor implementen los protocolos de seguridad en sus instalaciones.

Dado en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, el 6 de diciembre de 2011.— Diputado Jorge Antonio Kahwagi Macari (rúbrica).»

Se turna a las Comisiones Unidas de Justicia, de Atención a Grupos Vulnerables, y de Salud, para dictamen.

LEY GENERAL DE EDUCACION

«Iniciativa que reforma los artículos 7o. y 32 de la Ley General de Educación, a cargo de la diputada Laura Arizmendi Campos, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La suscrita, Laura Arizmendi Campos, en su carácter de diputada al Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le confieren los artículos 71, fracción II, 72 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa de ley con proyecto de decreto, por la que se adiciona un último párrafo al artículo 32 de la Ley General de Educación, para fomentar una cultura con perspectiva de género.

Problemática

La preocupación por la formación integral y la superación social de las mujeres continúa representando en la actualidad un reto que es imperativo superar en la sociedad. Recordemos que a mediados del siglo pasado, el acceso a la escolaridad era una posibilidad exclusiva sólo para los varones, sin distinción de condición social y económica, mientras que para las mujeres constituía una primera forma de segregación escolar, la cual no era de clase sino de sexo.

En México, la participación de las mujeres en la educación ha enfrentado durante muchos años obstáculos, por prejuicios o visiones limitadas respecto a su papel en una socie-

dad, donde el estereotipo dominante fue ser ama de casa y la maternidad. Esto impidió el avance intelectual y profesional de la población femenina, pues durante siglos se le relegó a tener únicamente acceso a la educación denominada elemental, es decir, a saber leer y escribir.

Hoy en día hay diversos factores sociales, económicos y culturales que aún aplican restricciones a las oportunidades de aprendizaje para que las niñas, las jóvenes y las adultas reciban educación. Lo anterior se vincula con factores que no responden a las necesidades de las mujeres, debido a que están expuestas a formas de discriminación y violencia.

En este contexto, el tema de la equidad de género es una demanda generada, inicialmente, por organizaciones de mujeres que la incorporaron en la agenda pública a partir de la identificación de los problemas de marginación que sufren en la mayor parte de los países.

Los desafíos que ha enfrentado esta reivindicación son muchos, y tal vez el mayor se refiere a la cultura enraizada que privilegia a los hombres por su condición, en detrimento de la mujer, a partir de adjudicar a ésta un rol de sumisión y de dependencia en la organización social.

Las nuevas preocupaciones se refieren específicamente a las niñas, a las jóvenes y mujeres. El refuerzo de los comportamientos que han visto como normales las violaciones de los derechos de las mujeres, así como la violencia que se ejerce contra ellas, de manera física o psicológica, además del acoso laboral y la falta de equidad en acceder a salarios iguales en el desempeño de labores homologadas a las de los hombres, sin olvidar las dificultades que entraña poder ocupar puestos de elección popular en la misma proporción que los varones, configura un escenario muy difícil de superar, pues en el imaginario colectivo esto ha sucedido siempre y no hay cuestionamiento acerca de su origen, mucho menos preguntarse si podría modificarse.

En el país, 67 de cada 100 mujeres de 15 años han padecido algún incidente de violencia, ya sea en la relación de pareja o en el espacio comunitario, laboral, familiar o escolar. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 18 por ciento de las mexicanas mayores de 15 años han sufrido discriminación en alguna dependencia pública y 18 por ciento ha sido víctima de acoso laboral. En la escuela, los porcentajes correspondientes son 9 y 8 por ciento respectivamente, mientras que en el hogar los porcentajes son 7 y 10 por ciento, respectivamente.

Asimismo, en México, más del 30 por ciento de las mujeres tienen probabilidad de convertirse en madres antes de los 20 años, 8 de cada 100 no saben leer ni escribir, a diferencia de los varones, situación que afecta a 5 de cada 100. Por ello es imprescindible plantear una educación en igualdad de géneros y garantizar un mismo trato y ofrecer las mismas oportunidades entre mujeres y hombres, a través de la erradicación de la discriminación y la violencia, independientemente de las condiciones o las circunstancias. Se trata de dar mayor impulso a la mujer en el ámbito social, a fin de que haya una justa equidad de género.

En el ámbito internacional, es preciso señalar que en las conferencias internacionales de la mujer, y en especial en la conferencia de Pekín de 1995, así como su revisión llevada a cabo en 2000, la perspectiva de la igualdad en todas las acciones de desarrollo (el llamado *mainstreaming*), el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres, el llamado “empoderamiento” y la comprensión de que las desigualdades son reversibles como construcciones culturales, generó que la perspectiva de género fuese planteada como un elemento por incorporar. Todos estos conceptos fueron considerados clave y se les asignó un lugar para su análisis y concreción de manera consensuada en el marco internacional a partir de dicha conferencia.

En ese mismo año, en el marco de la Unión Europea se adoptó la resolución del Consejo del 20 de diciembre de 1995 sobre la integración del enfoque de género en la cooperación para el desarrollo. Estos referentes internacionales han ido ampliando el tema de género y sus implicaciones, pero aún hay mucho por hacer.

Conviene recordar también que uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio trazado por la Organización de las Naciones Unidas consiste en alcanzar la igualdad entre géneros.

No obstante, la vulnerabilidad que enfrentan las mujeres en las situaciones a que nos hemos referido, no como una lista completa sino a manera de ejemplo, ha encontrado un sinnúmero de resistencias para poder remontarse.

Evidentemente, se trata de un tema que no podrá ser resuelto por decreto sino que requiere un esfuerzo articulado de políticas públicas que incorpore en los planes de estudio, desde la educación elemental, materias que contengan en los temarios la difusión entre los educandos de la necesidad de arribar a una equidad de género.

La educación escolarizada puede contribuir de manera decidida a un efecto multiplicador que alcance su influencia en distintos ámbitos, de manera particular en la familia, a fin de sentar las bases de una óptica distinta acerca del papel que deben desempeñar las mujeres en la construcción de un país democrático.

Si consideramos que uno de los indicadores del avance democrático en una nación como la nuestra debe pasar ineludiblemente por medir la calidad de vida de su población femenina, superando las visiones paternalistas que consideran a las mujeres como dignas de conmiseración, pero sin poder disfrutar totalmente de su condición de personas con el pleno disfrute de sus derechos, estaremos reproduciendo un modelo excluyente que condena a las mujeres, como hemos dicho, a la subordinación.

Argumentación

Un buen resultado del aprendizaje escolarizado puede consistir en generar conciencia para evitar el abuso, el maltrato y cualquier tipo de práctica de discriminación. Para ello es necesario introducir programas y planes de estudio educativos que incluyan la perspectiva de género. Con la ayuda de los profesores, así como todo el personal docente de los centros escolares, podrá contribuirse a fomentar formas de educación, atención y cuidado de la infancia con equidad de género, tanto en ámbito escolar, como en el social y familiar.

La transversalidad de género es una estrategia necesaria para promover tanto el enfoque de género como la equidad, arribando a la creación de espacios clave para una transformación en sociedades más justas, no discriminatorias. Construir una política de cambio respecto a la equidad de género e igualdad educativa entre mujeres y hombres requiere por tanto la integración de la perspectiva de género en los programas educativos.

La educación crea condiciones propicias para el empoderamiento de las mujeres, siendo el paso para su acceso a cualquier sector social como el educativo o el laboral, lo cual la convierte en una vía para eliminar las disparidades de género. La creación de un entorno educativo en el que haya igualdad entre hombres y mujeres, niños y niñas tendrá un mejor rendimiento social y económico, respetando las diferentes maneras de pensamiento y donde se promuevan imágenes no estereotipadas de las mujeres. Esto puede contribuir de manera eficaz para eliminar las causas de discriminación.

Por tanto, en el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano consideramos de suma importancia establecer principios cuya difusión tenga lugar en los espacios educativos, a fin de fomentar una cultura con perspectiva de género que permita combatir la discriminación en contra las mujeres.

Fundamento legal

La presente iniciativa se plantea con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Ordenamientos a modificar

Por lo expuesto y fundado, la suscrita, diputada a la LXI Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 7 y adiciona un último párrafo al 32 de la Ley General de Educación, a fin de establecer principios que fomenten una cultura con perspectiva de género que permita combatir la discriminación

Artículo Primero. Se **reforma** el artículo 7 de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Artículo 7. La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

I. a IV. ...

V. Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia como la forma de gobierno y convivencia que permite a todos participar en la toma de decisiones al mejoramiento de la sociedad, **estableciendo también principios de participación ciudadana que fomentan una perspectiva de género que permita combatir la discriminación.**

Artículo Segundo. Se **reforma** el artículo 32, con la adición de un último párrafo, de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Artículo 32. Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, mayor equidad educativa y el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

Asimismo, se establecerán principios que fomenten una cultura con perspectiva de género que permita combatir la discriminación.

Transitorio

Artículo Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1o. de diciembre de 2011.—
Diputada Laura Arizmendi Campos (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, para dictamen.

ARTICULOS 25, 26, 27 Y 28 CONSTITUCIONALES

«Iniciativa que reforma los artículos 25 a 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Guadalupe García Almanza, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Problemática

Las energías renovables son aquellas que se regeneran y obtienen de fuentes naturales virtualmente inagotables, ya sea por la inmensa cantidad de energía que contienen, o porque son capaces de regenerarse por medios naturales. Entre las energías renovables se cuentan la hidroeléctrica, eólica, solar, geotérmica, maremotriz, la biomasa y los biocombustibles.

El consumo de energía es uno de los grandes medidores del progreso y bienestar de una sociedad. El concepto de “crisis energética” aparece cuando las fuentes de energía de las

que se abastece la sociedad se agotan. Un modelo económico como el actual, cuyo funcionamiento depende de un continuo crecimiento, exige también una demanda igualmente creciente de energía. Puesto que las fuentes de energía fósil y nuclear son finitas, es inevitable que en un determinado momento la demanda no pueda ser abastecida y todo el sistema colapse. Asimismo, el uso indiscriminado de las fuentes de energía tradicionales como el petróleo, el gas natural o el carbón acarrea consigo problemas como la progresiva contaminación, la deforestación de grandes extensiones territoriales o el aumento de los gases tipo invernadero.

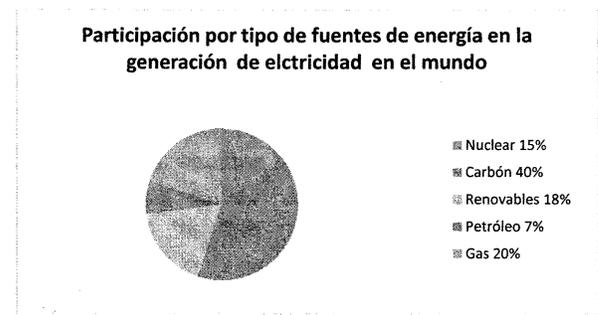
En este sentido, la discusión sobre el uso y aprovechamiento de energía renovable o no renovable, no es una mera clasificación de las fuentes de energía; por el contrario, es una transformación que necesariamente tendrá que producirse durante este siglo, de la mano de un cambio en el modelo económico actual que dé prioridad no sólo al desarrollo sustentable, sino al desarrollo sostenible, entendido éste como el proceso de mejora de la calidad de vida sin menoscabo de los ciclos naturales, la conservación de las especies o la regeneración de los recursos naturales. Al respecto, en la Cumbre de Río,¹ se proclamó el desarrollo sostenible como una meta de la humanidad para superar la crisis ambiental global.

Por otra parte, entre las razones que han impulsado a las diversas naciones a promover el desarrollo de fuentes de energía renovable se encuentran: la seguridad energética,² el desarrollo rural, y la reducción de los impactos ambientales originados por el consumo de combustibles fósiles, la sostenibilidad ambiental a través de las acciones que disminuyan los efectos del cambio climático, y la seguridad nacional.

En este contexto, una de las acciones comunes que han implementado los países desarrollados es el fomento de la eficiencia energética en los sectores de prioritarios de la economía, de conformidad con sus circunstancias nacionales. Resultado de esto es el hecho de que actualmente las energías renovables a nivel mundial tienen una participación del 18.65% en la generación eléctrica, destacando como principales productores: España, Alemania, Estados Unidos, India y China.

No obstante, lo que se observa en el ámbito internacional es el lento avance en la transformación de la matriz energética, la cual sigue haciendo uso de las energías tradicio-

nales no renovables en un 67%, considerando el petróleo, gas y carbón; contra 18% en el aprovechamiento de energías renovables, como se muestra en la gráfica siguiente.



Fuente: Datos de la International Energy Agency, Renewables in global energy supply 2007.

En el caso de México, el modelo de desarrollo imperante, ha provocado que los impactos sociales y ambientales derivados de este modelo de integración energética con la región de América del Norte, hayan sido adversos para el medio ambiente y numerosas comunidades de nuestro país.

La explotación de los recursos fósiles ha dejado de lado las prioridades del desarrollo regional. Un ejemplo de esta situación es la explotación de gas natural en la Cuenca de Burgos, toda vez que se cedió este derecho de manera inconstitucional a compañías privadas a través de los contratos de servicios múltiples. Este hecho ha provocado importantes conflictos sociales ya que las transnacionales que participan en los proyectos de explotación no se han interesado en la vida productiva y social de las comunidades vinculadas a la explotación de los recursos naturales para la producción de energía.

Esto se demuestra en el informe presentado por las Naciones Unidas en 2002, el cual subraya el costo perturbador que los patrones de desarrollo actuales están teniendo sobre los niveles de vida y sobre los recursos naturales de la Tierra, al mismo tiempo que menciona la necesidad de incrementar significativamente los esfuerzos para apoyar el desarrollo sostenible a través de una mejor administración de los recursos mundiales.³

Estas razones representan un compromiso del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con la sociedad y el medio ambiente. Compromiso que se traduce en esta iniciativa que tiene el propósito de favorecer la transición energética y el desarrollo sostenible de nuestro país.

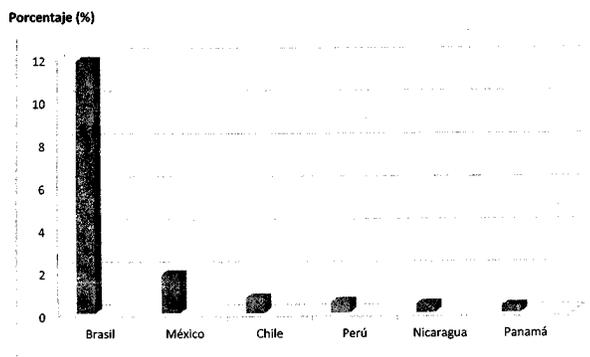
Argumentos que la sustentan

En México, durante los últimos años se ha registrado un incremento significativo en la demanda y el consumo de energía, paralelo al agotamiento de las reservas nacionales de recursos energéticos de origen fósil. Por ello resulta indudable la urgencia de ir hacia la transición energética que dé respuesta al desarrollo de las energías limpias, la sensatez en la utilización de los combustibles fósiles y la prevención y atención de las consecuencias del cambio climático, a fin de garantizar viabilidad y sustentabilidad a México en el futuro inmediato.

A nivel regional, con la llegada de Barak Obama a la presidencia en EU, se dio paso a diversas estrategias para manejar el cambio de una economía intensiva en la explotación de los recursos fósiles, a una basada en energías limpias; se comprometió a implementar topes en las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (80% por debajo de los niveles de 1999 para el 2050); invertir \$150 mil millones de dólares en 10 años para incrementar la comercialización de energía renovable;⁴ y producir biocombustibles de nueva generación.

En contraste, en el contexto latinoamericano, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los países de la región deberán invertir alrededor de \$572 mil millones de dólares en el sector de la electricidad entre 2007 y 2030 para satisfacer la creciente demanda de energía; es decir, alrededor de \$24 mil millones al año. Actualmente el modelo latinoamericano a seguir es Brasil quien ha superado el 10% de electricidad producida por energías limpias, seguido por México que desafortunadamente no alcanza el 2%, como lo observamos en la gráfica siguiente:

Porcentaje de electricidad que se produce con energías limpias en países de América Latina⁵



Otro aspecto a considerar es el relativo a la competitividad, de acuerdo con información de la Secretaría de Relaciones Exteriores, “uno de los retos principales de América del Norte en materia de competitividad es asegurar el abasto de energía a precios competitivos y de manera sustentable”⁶ ya que la región, aún contando con importantes reservas fósiles,⁷ y un gran potencial de recursos renovables,⁸ mantiene precios de la energía mucho más altos que los países europeos miembros de la OCDE,⁹ hecho que repercute directamente en la competitividad de las empresas y en el ingreso disponible de los hogares.

Al respecto, es competencia de los gobiernos la responsabilidad de formular y aplicar políticas en materia de energía que propicien el desarrollo sostenible. En este sentido resulta importante señalar algunas propuestas que el debate internacional sobre desarrollo sostenible ha generado:

- Combinar, cuando corresponda, un mayor uso de fuentes de energía renovables, un aprovechamiento más eficiente de la energía, la mayor utilización de tecnologías avanzadas de producción de energía, incluidas tecnologías avanzadas de combustibles fósiles, y el aprovechamiento sostenible de los recursos energéticos tradicionales, que podrían servir para atender a más largo plazo las crecientes necesidades de servicios de energía para alcanzar el desarrollo sostenible;
- Incorporar la situación de los energéticos en la formulación de las políticas aplicables a los principales sectores consumidores de energía, como el sector público, el transporte, la industria, la agricultura, la planificación urbana y la construcción; fomentando el uso creciente de energía proveniente de recursos alternativos;
- Establecer servicios adecuados de suministro de energía, en particular en las zonas rurales, mediante la adopción de las tecnologías más rentables, socialmente aceptables e inocuas para el medio ambiente, la implantación de estructuras para la prestación de servicios de suministro de energía específicos y la promoción de las fuentes de energía renovables, incluida la biomasa;
- Crear condiciones adecuadas que garanticen la participación de la ciudadanía;
- Diseñar programas nacionales de eficiencia energética, inclusive, cuando corresponda, acelerando la implantación de tecnologías eficientes desde el punto de vista

energético, con el apoyo necesario de la comunidad internacional;

- Facilitar la difusión de información sobre tecnologías y procesos racionales desde un punto de vista ecológico, a fin de mejorar el conocimiento de esas opciones y conseguir, una mayor participación de la ciudadanía en la adopción de decisiones relativas a la prestación de servicios de energía para el desarrollo sostenible;
- Apoyar los programas de conservación de energía en todos los sectores económicos;
- Fortalecer o rediseñar las actuales instituciones nacionales y locales encargadas de la formulación, la ejecución y el funcionamiento de los programas nacionales en materia de energía para el desarrollo sostenible;
- Apoyar los trabajos de investigación, desarrollo y demostración en el marco de las actividades mencionadas, encaminadas a la obtención de energía para el desarrollo sostenible, incluso las relacionadas con los sistemas de transporte, y mejorar la cooperación regional e internacional en materia de investigación y desarrollo en esos ámbitos.
- Fortalecer las instituciones y centros nacionales y regionales de investigación y desarrollo en materia de energía para el desarrollo sostenible, incluidas las tecnologías para el aprovechamiento de las fuentes de energía renovables, la eficiencia energética, las tecnologías avanzadas de la energía, incluidas las de combustibles fósiles, y la utilización sostenible de las fuentes de energía tradicionales.
- Promover las fuentes de energía renovables, especialmente en las zonas rurales, mediante métodos de desarrollo basados en la comunidad;

Resulta importante mencionar que la principal tarea pendiente, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, es afinar, utilizar y difundir tecnologías para el aprovechamiento de las fuentes renovables de energía a una escala lo suficientemente amplia como para impulsar de manera importante el desarrollo sostenible.

Desafortunadamente, en el caso de México, algunos de los principales problemas para el aprovechamiento de las energías limpias, lo constituyen la sobreexplotación y el consecuente agotamiento de los recursos fósiles, así como los li-

mitados avances legislativos, presupuestales, de planeación gubernamental, cooperación internacional y participación ciudadana; para incorporar a la matriz energética el uso y aprovechamiento de las energías renovables.

Ante esta situación, especialistas diversos han sugerido que México debe dar pasos firmes hacia la transición energética; en virtud de que a la fecha no existe una estrategia congruente con la gravedad que se enfrenta. Destacan la necesidad de ser cuidadosos en la cooperación regional, dados los desafortunados resultados de una deficiente política internacional y de los errores que ha cometido la administración federal, como en el caso del TLCAN., los cuales están llevado a México a convertirse en un país dependiente en el ámbito de las tecnologías energéticas y la sostenibilidad ambiental.

En México ha prevalecido una estrategia incompleta ya que si bien nuestro país tiene un alto potencial para el aprovechamiento de energías limpias no se cuenta con un plan integral que cubra las necesidades nacionales, a la luz de los acuerdos regionales y mundiales que en materia de energía y sustentabilidad están vigentes.

Al respecto, en 2009 la Secretaría de Energía (SENER) puso en marcha un programa que señalaba la meta en la generación de electricidad a través de fuentes renovables para el año 2012 de 26%; sin embargo, este objetivo queda distante, ya que actualmente México cuenta con alrededor de 1,924.8 MW/h de capacidad instalada de generación eléctrica con base en energías renovables, que incluye la capacidad destinada al servicio público, cogeneración y autoabastecimiento, representando solamente con 3.9% de la capacidad instalada en el servicio público del país.

Este programa se derivó de un mandato de la Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética con el objetivo de incorporar las energías renovables a la matriz energética nacional. Esta Ley fue publicada en noviembre de 2008 y tiene por objetivo regular el aprovechamiento de fuentes de energía renovables y las tecnologías limpias; para generar electricidad con fines distintos a la prestación del servicio público de energía eléctrica. Para lograr dicho objetivo, la Ley en comento prevé los siguientes instrumentos:

- a. La Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, la cual comprende el instrumento encaminado a garantizar la eficiencia y sustentabilidad energéticas, a fin de fomen-

tar la utilización y aprovechamiento de las fuentes de energía renovables y las tecnologías limpias; y

b. El Programa Especial para el Aprovechamiento de Energías Renovables, instrumento mediante el cual se establecerán las políticas públicas en la materia, determinando los objetivos para el uso de dichas fuentes de energía, y las acciones para alcanzarlas.

Conviene aclarar que la Estrategia tiene como fundamento el último párrafo de la fracción VI del artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que dispone que el Ejecutivo federal envíe al honorable Congreso de la Unión, en el mes de febrero de cada año, la Estrategia Nacional de Energía, con un horizonte de 15 años. Tal documento debe basarse en la Visión 2024 y sujetarse a los siguientes ejes rectores: Seguridad Energética, Eficiencia Económica y Productiva, y Sustentabilidad Ambiental.

Aún con estos instrumentos, México está lejos de los mínimos requerimientos que le permitan superar obstáculos para la transición energética. Al respecto, el Centro de Investigaciones en Energía (CIE), de la Universidad Nacional Autónoma de México, señala “si nuestro país no se pone las pilas e invierte en investigación y desarrollo para aprovechar los recursos de la energía renovable, la crisis generada por el agotamiento de yacimientos de hidrocarburos fósiles nos encontrará “desarmados y sin la posibilidad de desarrollar nuestras propias soluciones, condenándonos a importar tecnología extranjera”.

Es en este escenario, se pone a consideración de esta Soberanía la presente iniciativa que propone una reforma constitucional para incluir a las energías renovables y sus usos, como bienes de la nación, y por lo tanto requieren la protección del Estado.

Los beneficios que aportarán las energías renovables serán vitales y fomentarán la reducción de la dependencia de los combustibles fósiles, el desarrollo del campo y la seguridad alimentaria, el mejoramiento de la calidad del aire, una mayor conservación de los recursos naturales, la creación de empleos y el desarrollo científico y tecnológico, entre otros.

En Movimiento Ciudadano estamos convencidos de la necesidad de aprovechar las bondades que la posición geográfica otorga a nuestro país para fomentar el uso intensivo de energías renovables; situación que resolvería problemas graves

que enfrenta nuestro país, que inhiben su desarrollo y nos acercan cada día a una trágica dependencia financiera y tecnológica, favoreciendo mayores adversidades para nuestra soberanía nacional.

Invitamos a los grupos parlamentarios representados en esta Cámara para sumarse a esta iniciativa que de paso a una política concreta con visión de largo plazo, que cuente con la participación más amplia posible, con claros conceptos de sustentabilidad. Lo anterior requiere generar una profunda discusión sobre el actual modelo energético y eléctrico, como también de los instrumentos normativos y financieros que fomenten el aprovechamiento de energías renovables.

Fundamento legal

La presente iniciativa se fundamenta en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Ordenamientos a modificar

Reformas a los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 1. ...

Artículo 24. ...

Título Primero

Capítulo I

De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico, **el desarrollo sostenible** y el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico **sostenible** nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad, **seguridad energética y sostenibilidad ambiental** se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La Ley establecerá como prioridad la eficiencia económica y productiva, y la seguridad energética y el desarrollo sostenible en la expansión de la actividad económica de los sectores público, privado y social.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico y **sostenible** nacional, en los términos que establece esta Constitución.

Artículo 26.

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional **sostenible** que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado y **sostenible** del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las

salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; **los recursos destinados a la generación y aprovechamiento de las energías renovables**, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije (*el, sic DOF 20-01-1960*) Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes (*intermitentes, sic DOF 20-01-1960*) y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará

de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica, **proveniente tanto de energías tradicionales, basadas en los combustibles fósiles, como de energías renovables** que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

El aprovechamiento de los recursos naturales para la generación de energías renovables le corresponde al Estado, así como regular, coordinar y diseñar los mecanismos para abastecer los servicios públicos que se brinden con el uso y aprovechamiento de las energías renovables.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de

soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la (*las, sic DOF 03-02-1983*) prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las (*las, sic DOF 03-02-1983*) prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad, **generación y aprovechamiento de las energías renovables**; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, pro-

tegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

(Los demás párrafos se mantienen igual)

Transitorios

Único. Las reformas entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas:

1 Celebrada en Río de Janeiro, Brasil en 1992.

2 Por seguridad energética suele entenderse la capacidad de un país para satisfacer, de forma suficiente, oportuna, competitiva y con productos de menor impacto ambiental, la demanda nacional de energía, en el presente y por un periodo razonable hacia el futuro. Su concepto es indisoluble de la racionalidad y sustentabilidad del consumo. (Navarrete, Jorge Eduardo, Intervención durante el Quinto Foro sobre la Reforma Energética, Senado de la República, 27 de mayo de 2008).

3 Informe Desafío Mundial, Oportunidad Mundial, se publica en la víspera de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo agosto- septiembre 2002.

4 Establecer que 10% de la electricidad provenga de energías renovables para 2012 y 25% para el año 2050.

5 Fuente: Bloomberg New Energy Finance.

6 Secretaría de Relaciones Exteriores, 2009.

7 Estados Unidos y Canadá son el segundo y tercer productor más importante de gas natural en el mundo.

8 Estados Unidos y México ocuparon el primer y tercer lugar en 2006 a nivel mundial en cuanto a capacidad instalada de generación de energía geotérmica.

9 Al cierre de 2007, los precios eran 8% mayores en Canadá, 20% en Estados Unidos y 16% en México.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de diciembre de 2011.— Diputada Guadalupe García Almanza (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONOMICA

«Iniciativa que reforma los artículos 7o. y 24 de la Ley Federal de Competencia Económica, a cargo de la diputada María del Carmen Izaguirre Francos, del Grupo Parlamentario del PRI

La que suscribe, diputada federal María del Carmen Izaguirre Francos, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción I del numeral 1 del artículo 6 y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el artículo 7 y las fracciones I y VII del artículo 24 de la Ley Federal de Competencia Económica, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La concentración, acaparamiento u acumulación de alimentos de primera necesidad es una problemática de atención prioritaria, en vista de que su afectación contrae un mayor impacto en el bolsillo de los sectores de menores recursos económicos, quienes tienen que soportar la angustia de no contar con los alimentos necesarios para su subsistencia.

En varios foros nacionales como internacionales se ha insistido en la necesidad de que los países alcancen su soberanía alimentaria con el objeto de no seguir siendo blanco fácil del boicot por parte de quienes manejan el monopolio de productos alimenticios de primera necesidad, principalmente de los granos.

Es urgente que en nuestro país se inicie el proceso de fortalecimiento de sus mecanismos, instrumentos y acciones a fin de crear una sensación de certidumbre en la población sobre las denuncias de supuesto desabastecimiento de alimentos, con ello, el Gobierno contara con herramientas para frenar aquellos hechos u acciones que vayan en contra del derecho a la alimentación.

En esta lucha en favor de la soberanía alimentaria, es oportuno emprender una coyuntura entre el Estado y la sociedad, en donde esta correlación parta del objetivo de romper con el acaparamiento de productos como el maíz, frijoles,

lentejas, arroz, entre otros granos que conforman la producción agroalimentaria de nuestro país, en este sentido, se lograra alcanzar el objetivo de que las personas adquieran a precios accesibles los productos de la denominada canasta básica.

Es oportuno recordar que el pasado mes de junio de 2011, en Paris, se llevo a cabo la reunión de Ministros de Agricultura del G20, en donde su principal tema fueron los alimentos, de esta reunión se desprende la aceptación de lo ya expresado en varios foros: “la condena al intento constante de las diversas empresas del mundo de apropiarse de las políticas alimentarias, y controlarlas, afectando con ello no sólo a los campesinos sino también a toda persona, y por consiguiente a la sociedad.”

Nuevamente los alimentos han regresado a presentar los precios máximos que alcanzaron los niveles de 2008 cuando los precios ocasionaron el incremento de las personas en pobreza alimentaria, afectando, principalmente a las zonas rurales.

La inestabilidad de los precios de los alimentos es consecuencia de varios factores, entre los que se encuentran la liberalización del comercio, la desregulación de los mercados, la especulación y el acaparamiento de los mismos, principalmente de los considerados como básicos en la alimentación de toda persona, creando con ello, volatilidad en los precios. Ante esta situación se observa de inmediato el efecto, de que los campesinos comienzan a perder cualquier poder de negociación para determinar el precio de su producto, en razón de que son los exportadores, intermediarios y supermercados los que controlan los mercados y se benefician de sus fluctuaciones.

Ante esta situación es trascendental recordar los diversos análisis y estudios hechos por organismos internacionales y por la propia Comisión Federal de Competencia, en donde señalan que en nuestro país los precios de muchos bienes y servicios son más caros que en Estados Unidos y el resto del mundo, entre ellos, encontramos a la telefonía, Internet, la aviación, la banca, el cemento, el agua embotellada, la leche y derivados, y recientemente los granos.

En esta misma situación se encuentran los precios y tarifas del sector público, como son la gasolina, el diesel, la electricidad y el gas son por mucho más caros en nuestro país, trayendo como consecuencia que las empresas incorporen en sus precios al público estos costos.

No debe sorprendernos que México esté perdiendo competitividad frente a los mercados internacionales, traduciéndose para los mexicanos en mayores precios y menor bienestar para la población en lo concerniente a su adecuado desarrollo. En este rubro diversos académicos han expresado que la pérdida del crecimiento económico de un país está asociada a la pérdida de competitividad lo que a su vez significa que no se creen los empleos suficientes.

Es el momento de impulsar mayor eficiencia en el abastecimiento de los alimentos de primera necesidad como de los servicios. Para afrontar de manera directa esta problemática relativa a la concentración, acumulación o acaparamiento de alimentos considerados de primera necesidad, es mediante el fortalecimiento de la Comisión Federal de Competencia Económica, estableciendo como obligación para dicho organismo, realizar las investigaciones procedentes para frenar e impedir concentración, acumulación o acaparamiento de los productos y servicios, así como publicar sus informes sobre los resultados obtenidos.

Asimismo, la comisión deberá realizar estudios sobre los mercados donde no existan las condiciones adecuadas de competencia, a fin de estar en posibilidades de detectar con tiempo los incrementos desmesurados y desproporcionados de los precios de productos de la canasta básica, acciones que van en perjuicio de los más pobres.

La lucha en favor de la soberanía alimentaria pasa necesariamente por la articulación del Estado y la sociedad, partiendo de esta premisa, para ello, se debe lograr el adecuado funcionamiento de las acciones, instrumentos o programas dirigidos a frenar las prácticas de acaparamiento, por tal motivo, la Secretaría de Economía deberá coordinarse con las dependencias del gobierno federal inmiscuidas al tema de seguridad alimentaria, así como con las dependencias y entidades estatales y municipales enfocadas a dicho tema, con la finalidad de establecer las medidas necesarias para evitar las conductas económicas que tengan por objeto el incremento de precios.

No olvidar que ante los cambios volátiles tanto de los mercados internacionales como del medio ambiente, México no debe de pasar por alto las alertas ante una eventual escasez de alimentos, por lo cual como legisladores debemos tomar las medidas necesarias para garantizar el incremento de la producción agrícola, así como, evitar y prevenir el desabasto de los alimentos de primera necesidad a raíz de acciones de acaparamiento o concentración de dichos pro-

ductos, ocasionando con ello, el encarecimiento de los alimentos.

Por todo lo anteriormente expresado, presento ante el pleno de la honorable Cámara de Diputados, el presente proyecto de

Decreto por el que se reforman el artículo 7o., y las fracciones I y VII del artículo 24, todos de la Ley Federal de Competencia Económica

Artículo Único: Se reforman el artículo 7o., y las fracciones I y VII del artículo 24, todos de la Ley Federal de Competencia Económica.

Artículo 7o. Para la imposición, en los términos del artículo 28 constitucional, de precios a los productos y servicios que sean necesarios para la economía nacional o el consumo popular, se estará a lo siguiente:

I. ...

II. ...

La Secretaría podrá concertar y coordinar con los productores o distribuidores, **con otras dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal, municipal y del Distrito Federal**, las acciones o modalidades que sean necesarias en esta materia **para frenar e impedir el acaparamiento u acumulación o concentración de los productos y servicios cuya finalidad sea provocar el alza de los precios**, procurando minimizar los efectos sobre la competencia y la libre concurrencia. **La Secretaria en coordinación con la comisión publicarán trimestralmente un informe sobre los mercados donde no haya condiciones apropiadas de competencia, a fin de establecer programas con la colaboración de los agentes económicos involucrados en dicho mercado, con el objetivo de favorecer a los consumidores o usuarios de dicho mercado. La Procuraduría Federal del Consumidor, velara por el cumplimiento del programa a implementarse.**

...

Artículo 24. La comisión tendrá las siguientes atribuciones:

I. Investigar la existencia de monopolios, prácticas monopólicas, estancos, **acaparamientos u acumulamientos** o concentraciones contrarias a esta ley, para lo cual podrá requerir a los particulares y agentes económicos la información o documentos que estime relevantes y pertinentes;

II. a VI. ...

VII. Opinar, cuando lo considere pertinente o a petición de parte, sobre iniciativas de leyes y anteproyectos de reglamentos y decretos en lo tocante a los aspectos de competencia y libre concurrencia. **Dichas opiniones deberán estar fundamentadas y motivadas, así como hacerse del conocimiento público, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;**

VIII. a la XIX. ...

Transitorio

Único. El presente decreto entrara en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

México, DF, a 22 de septiembre de 2011.— Diputada María del Carmen Izaguirre Francos (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Economía, para dictamen.

LEY DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

«Iniciativa que expide la Ley de Seguridad Alimentaria, a cargo de María Guadalupe García Almanza y suscrita por Laura Arizmendi Campos, Pedro Jiménez León y María Teresa Rosaura Ochoa Mejía, diputados del Grupo Parlamentario de Convergencia

Problemática

En meses recientes, México se adhirió al grupo de países que reconoce el derecho a la alimentación en su Constitución, luego de que el H. Congreso de la Unión aprobó modificaciones a los artículos 4° y 27 constitucionales. La adición de un párrafo al artículo 4° establece la obligación del Estado de garantizar el derecho de toda persona a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad; mientras que

la reforma al artículo 27 se orienta a asegurar por parte del Estado el abasto suficiente y oportuno de los alimentos¹.

Con dichas reformas, nuestra nación avanza a nivel jurídico en el plano de obligaciones internacionales en materia de derecho a la alimentación, mismas que se encuentran establecidas en varios instrumentos, tales como el Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Declaración Mundial sobre Nutrición; la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición; la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial; el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y la Declaración y Programa de Acción de Viena, por mencionar los más relevantes.

Sin embargo, ante lo que ocurre en el terreno de los hechos, las reformas antes mencionadas corren el peligro de terminar en letra muerta. En primer lugar porque tal y como se **especifica en un estudio elaborado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, en nuestro marco normativo existe una laguna enorme en la materia, ya que “se carece una política específica de Autosuficiencia, Seguridad Alimentaria Nacional o derecho a la alimentación”².**

En segundo lugar porque según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) para 2010, **24.9% de nuestra población, es decir, 28 millones de mexicanos, presentan carencias en el acceso a la alimentación**, lo que significa que no tienen la certeza de si comerán al día siguiente.

Finalmente, por nuestra dependencia del exterior: importamos el 43% de los alimentos que consume la población³, cuando la recomendación formulada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) va en el sentido de que los países produzcan al menos 75% de éstos.

Todavía en los años setenta del siglo XX, México era considerado autosuficiente en materia alimentaria. A partir de entonces, las políticas públicas seguidas por los gobiernos en turno han mermado gradualmente nuestra soberanía alimentaria y han contribuido a dejar la seguridad alimentaria de nuestra población en manos de las transnacionales que manejan el mercado mundial de alimentos.

En 1994, año de entrada en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), importába-

mos 10% de los productos que consumíamos. Diecisiete años después este porcentaje es de 43%.

En el estudio *Asimetrías, productividad y competitividad en el sector agrícola de los países que integran el TLCAN*, se demuestra que de las tres naciones signatarias del acuerdo comercial, la única que ha pasado de tener una balanza comercial agrícola superavitaria a deficitaria es México.

En 1995, México vendía más productos agrícolas en el mundo que lo que compraba, es decir, sus exportaciones eran superiores a las importaciones agrícolas por 939 millones de dólares. En el 2000, la balanza comercial agrícola del país fue deficitaria por 2 mil 465 millones de dólares, es decir, nuestro país incrementó su dependencia agrícola del mercado mundial⁴.

**Balanza comercial agrícola de los países que integran el TLCAN, 1995 y 2000
(Millones de dólares)⁵**

	1995			2000		
	Exportaciones	Importaciones	Balanza comercial agrícola	Exportaciones	Importaciones	Balanza comercial agrícola
México	7,189.00	6,250.00	939.00	9,100.00	11,565.00	- 2,465.00
EU	80,435.00	53,056.00	27,379.00	71,408.00	69,115.00	2,293.00
Canadá	32,214.00	12,204.00	20,010.00	34,789.00	15,272.00	19,517.00

Fuente: Elaborado por la División de Economía y Comercio del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la Organización Mundial del Comercio.

De acuerdo con Ley de Desarrollo Rural Sustentable, los cereales básicos y estratégicos para nuestra nación son el maíz, el frijol, el arroz, el trigo y el sorgo. Nuestro país es importador creciente de todos ellos y Estados Unidos su principal proveedor.

En el cuadro siguiente puede observarse el déficit de 1994 a 2009, donde se comprueba la pérdida de soberanía alimentaria, en este caso de granos básicos.

Balanza comercial de granos básicos en México

1994, 1998, 2000, 2005, 2009 (Toneladas)

Producto	1994	1998	2000	2005	2009
Maíz					
Importación	2,261,638	2,499,570	5,326,393	5,683,800	7,178,100
Exportación	33,794	131,938	5,865	48,400	249,600
Déficit	-2,227,844	-2,367,632	-5,320,528	-5,635,400	-6,928,500
Trigo					
Importación	1,413,744	2,448,833	2,784,211	3,717,600	2,766,900
Exportación	88,173	183,927	548,075	394,400	1,136,300
Déficit	-1,325,571	-2,264,906	-2,236,136	-3,323,200	-1,630,600
Arroz					
Importación	431,775	424,737	651,561	724,000	525,900
Exportación	50	6,571	401	11,900	2000
Déficit	-431,725	-418,166	-651,160	-712,100	-523,900
Sorgo					
Importaciones	3,473,258	3,109,912	5,142,018	3,020,500	2,496,900
Exportaciones	40	116	11	0	0
Déficit	-3,473,218	-3,109,796	-5,142,007	-3,020,500	-2,496,000
Frijol					
Importaciones	50,725	172,588	61,869	76,100	172,300
Exportaciones	25,857	4,669	5,525	16,800	20,00
Déficit	-24,857	-167,919	-56,344	-59,300	-152,300

Fuente: Para los años 1994, 1998 y 2000 fue elaborado por la División de Economía y Comercio del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la Presidencia de la República. Anexo del II Informe de Gobierno, 2001, Páginas 312 y 313. Para los años 2005 y 2009, elaboración propia con datos de Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP).

Nuestras autoridades deberían estar preocupadas por la pérdida de soberanía alimentaria registrada en los últimos lustros. Ante el alto precio que han alcanzado los productos agrícolas en el mercado internacional es preciso preguntarse si a futuro tendremos capacidad para pagar por ellos y si la oferta internacional de alimentos será suficiente para satisfacer la demanda.

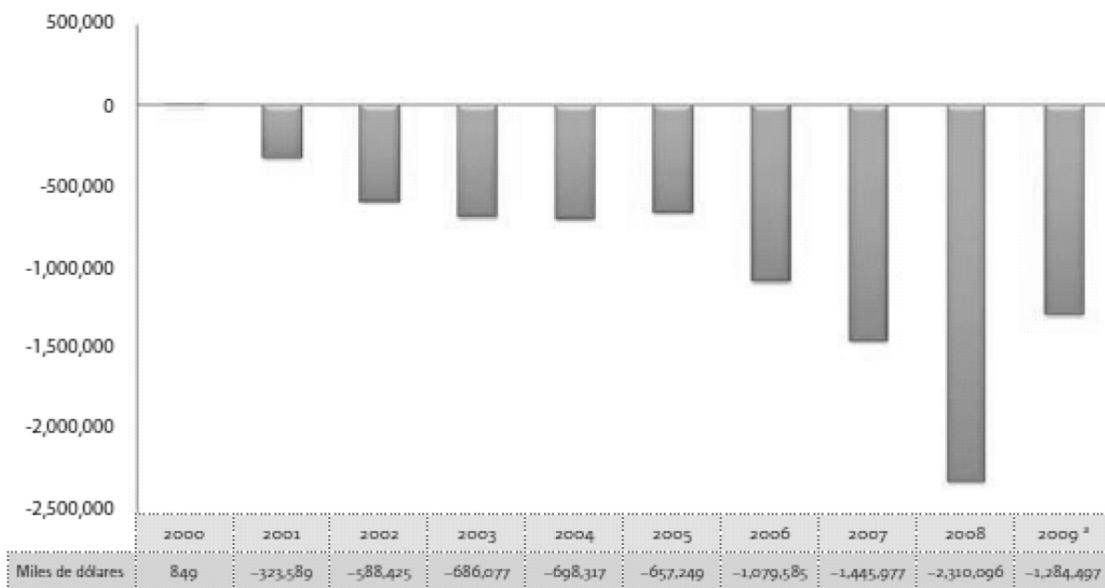
Los datos indican que la crisis alimentaria es un fenómeno global y de largo plazo, al cual nuestro país no es ajeno. Los precios de los alimentos seguirán a la alza durante los próximos años, con lo que el poder adquisitivo de la población, en especial de la que vive en condiciones de pobreza, se verá afectado. Este escenario convierte a la crisis alimentaria en un tema de seguridad nacional.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), las importaciones de maíz aumen-

taron 143% durante la pasada década, al pasar de 550 millones de dólares en el año 2000 a poco más de mil 337 millones de dólares en 2010. En cuanto al trigo el aumento fue de 112%, mientras que las compras foráneas de soya se elevaron 69%⁶. Estas cifras nos dan una idea del costo económico que representa alimentar a una población de poco más de 100 millones de habitantes.

A consecuencia del incremento sostenido de las importaciones de maíz en el lapso 2001-2009, el saldo de la balanza comercial fue deficitario. De esta manera y con base en las cifras de comercio exterior del año 2009, por cada dólar que ingreso al país por la venta de maíz, salieron cerca de 21 para completar la demanda nacional⁷.

Saldo de la balanza comercial de maíz (2000-2009). Miles de Dólares



a/ Considera cifras definitivas del Sistema de Información Comercial México (SIC-M) de la Secretaría de Economía (SE) y preliminares del Seguimiento Oportuno de Comercio Exterior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
Fuente: **SIAP** con datos de la Secretaría de Economía (SE) y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Hasta los años ochenta, en las naciones del Tercer Mundo la agricultura se desarrolló bajo la regulación de las políticas del Estado; esto ya no es así, pues ahora el sector agropecuario se somete a los dictados de las fuerzas del mercado. Este nuevo contexto tiene un impacto profundo en la producción de granos en el ámbito mundial. En efecto, Estados Unidos, que se ha autodenominado “granero global”, ha impuesto una división internacional del trabajo agrícola, en la que unos pocos países dominantes que producen a gran escala, abastecen a los numerosos países subordinados deficitarios en su producción de alimentos. Como consecuencia, estos últimos han abandonado sus políticas de autosuficiencia alimentaria, lo que los ha llevado a una dependencia cada vez mayor de las naciones industrializadas para allegarse los granos que constituyen la dieta básica de su población⁸.

En todos los grupos de población, existe una estrecha relación entre la dieta y el ingreso. En la medida que éste aumenta, el porcentaje dedicado a comida tiende a disminuir mientras que se incrementa el destinado a otro tipo de bienes como la vivienda y el transporte. Si el ingreso real continúa aumentando, se incorporan al consumo gastos en esparcimiento, educación de los hijos, servicios médicos y ahorro.

La falta de ingresos es, entonces, una de las causas más importantes para no acceder a una dieta adecuada: en los hogares más pobres la variedad de alimentos es limitada y el maíz destaca como uno de los de mayor consumo, dato que por sí mismo da una idea del impacto que puede llegar a tener en los deciles de menores ingresos el aumento en los precios del grano.

A nivel internacional, existe preocupación por la volatilidad de los precios de los productos agrícolas básicos, que ha sido una constante en el último quinquenio, pues unos precios altos y volátiles suponen riesgos en términos de seguridad alimentaria.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) estima que éstos mantendrán dicha tendencia para el presente año y el 2012, situando a los consumidores más pobres cerca del riesgo de malnutrición.

Ante este panorama nada alentador, muchos gobiernos han puesto en marcha medidas urgentes para alentar la producción agropecuaria y depender lo menos posible de las importaciones.

Como parte de las acciones, en Brasil, Argentina, Uruguay, Colombia y Ecuador ya funcionan Frentes Parlamentarios

contra el Hambre, cuyo fin es promover la seguridad alimentaria y nutricional y garantizar el derecho a la alimentación. Dichos Frentes están impulsando un marco jurídico y la asignación de recursos para atender problemáticas relacionadas como la desnutrición, la obesidad y la educación alimentaria⁹. Este tipo de iniciativas ganan importancia en contextos de alza y volatilidad de los precios como el actual.

En América Latina hay al menos cinco países que cuentan con leyes de seguridad alimentaria y nutricional: Argentina, Brasil, Ecuador, Guatemala y Venezuela.

Desde estas perspectivas el reto consiste en promover la mejora de la productividad, especialmente de los pequeños productores, lo que mejoraría la resistencia del mercado a las influencias externas, al cambio climático y al encarecimiento de alimentos.

Olivier de Schutter, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, al término de la misión que llevó a cabo en México en el mes de junio de 2011, sostuvo que necesitamos una nueva estrategia para enfrentar los retos que representan la pobreza y la inseguridad alimentarias.

Para el especialista una de las prioridades de esta nueva estrategia nacional es continuar con el apoyo al desarrollo agrícola, pero es preciso cambiar la manera en que ésta ha funcionado, pues **el modelo actual es regresivo pues favorece a los agricultores y a las entidades más ricos, cuyos productos están destinados al mercado externo. De acuerdo con sus datos, los estados más pobres reciben en apoyos por agricultor sólo un décimo de lo que obtienen los más ricos. “En 2005, los seis estados más pobres recibieron sólo el 7% del total del gasto público agrícola a pesar de que en ellos habita el 55% de la población en pobreza extrema”**¹⁰.

Argumentos que sustentan la presente iniciativa

Hasta antes de la reforma constitucional sobre derecho a la alimentación de 2011, algunas leyes federales ya realizaban alusiones a éste. Es el caso de la Ley de Desarrollo Social, la cual mandata que se dé prioridad a los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación; la Ley de Asistencia Social; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que regula las vías para hacer valer el derecho a la alimentación; la Ley General de Salud y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Promulgada en 2001, esta legislación es reglamentaria de la fracción XX del Artículo 27 constitucional y, por tanto es la ley marco en materia de desarrollo rural. En su Capítulo XVI, denominado “De la Seguridad y Soberanía Alimentaria”, **establece que el Estado debe procurar el abasto de alimentos y productos básicos y estratégicos a la población, promoviendo su acceso a los grupos sociales menos favorecidos y dando prioridad a la producción nacional**¹¹.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable define a la **seguridad alimentaria** como “el abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población”; mientras que considera a la **soberanía alimentaria** como “la libre determinación del país en materia de producción, abasto y acceso de alimentos a toda la población, basada fundamentalmente en la producción nacional”.

Sin embargo, **“es importante advertir que esta ley no establece derechos exigibles, sino disposiciones programáticas, ya que se trata de normas bastante discrecionales cuyo incumplimiento es difícil de reclamar”**. Adicionalmente, tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, **“no establecen mecanismos para garantizar el derecho a la alimentación, sino que en realidad regulan las facultades de los órganos de gobierno para diseñar políticas públicas”**¹².

Esta situación tiene que cambiar, dadas las recientes reformas constitucionales a los artículos 4º y 27, con las que se da carta de naturalización a los instrumentos internacionales en materia de derecho a la alimentación, de los que nuestro país es signatario. Para Naciones Unidas,

(...) si algún Estado no toma las medidas necesarias para abordar el hambre y la desnutrición esto constituirá una violación al derecho a la alimentación y a su vez una violación al derecho a la vida. Por ende el Estado está obligado a no negar el acceso a la alimentación a las personas dentro de su jurisdicción y al menos asegurarse de que no padezcan hambre¹³

Ante este panorama, nuestro Grupo Parlamentario en la Cámara de Diputados propone la Creación de la Ley de Seguridad Alimentaria, a fin de que el Estado Mexicano asuma su responsabilidad constitucional ante la posibilidad real de nuevas crisis alimentarias y cuente con los procedimientos convenientes y las bases de la recuperación de nuestra soberanía alimentaria.

Consideramos que este es un gran paso en el camino hacia el derecho a la alimentación, la cual deberá ser parte de una estrategia nacional para contrarrestar nuestra dependencia alimentaria del exterior. Para Oliver de Schutter, dicha estrategia nacional deberá estar orientada a:

1. Mejorar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y las instancias gubernamentales encargadas de instrumentar las políticas públicas en materia agropecuaria, a fin de acabar con las inconsistencias que prevalecen en el sector. Destaca el hecho de que “los programas que apoyan la producción agrícola benefician de una manera desproporcionada a los sectores más ricos en las partes más prósperas del país, aumentando la desigualdad en las áreas rurales”¹⁴.

2. Establecer medidas complementarias para apoyar a un tiempo la producción de alimentos y la accesibilidad de los consumidores a una alimentación adecuada. Detrás de la seguridad alimentaria hay un problema de accesibilidad: no sirve tener programas productivos si la gente no puede pagar por los alimentos. Es preciso, entonces, aumentar el salario mínimo, tal y como lo estipula la Constitución, hasta ser suficiente para la adquisición de la canasta básica.

3. Perfeccionar la rendición de cuentas, “a través de una clara asignación de responsabilidades entre los distintos poderes del Estado, y mediante el establecimiento de plazos precisos para la adopción de medidas que garanticen la realización progresiva del derecho a la alimentación”¹⁵.

La soberanía alimentaria responde a un tipo de modelo económico diferente al que desde hace ya varias décadas prevalece en nuestro país: es preciso transformar las políticas liberalizadoras y globalizadoras que ponen la alimentación en manos de multinacionales.

Quizá el ejemplo más claro de los costos que pagan los países cuando apuestan por el modelo agroexportador es el de Haití, que era una nación prácticamente autosuficiente, con políticas proteccionistas que le permitían alimentar a su población. Tras la firma de un acuerdo de libre comercio, la cual se produjo en un contexto de precios bajos de los alimentos, empezó a producir para el mercado de exportación. Cuando los precios de los alimentos iniciaron su encarecimiento, llegó el desabasto para su población y con ello el descontento y la revuelta social.

El paradigmático caso haitiano muestra que la alimentación no debe estar sujeta a los vaivenes del mercado porque es un derecho humano, pero para hacerlo cumplir se requiere de una fuerte incidencia estatal para equilibrar la presión que ejercen las transnacionales agroalimentarias¹⁶.

Por lo anterior, con una visión socialdemócrata, “México debe proponerse la autonomía alimentaria, que significa la capacidad de garantizar el abasto básico de alimentos para el conjunto de la población, sin que ello implique autarquía comercial en materia agrícola. Este objetivo debe atenderse con una auténtica política de Estado en tanto se trata de un asunto de seguridad nacional. A la par, la búsqueda de ese objetivo debe dar lugar a una política de desarrollo del sector rural que permita elevar su productividad y la del conjunto de la economía, así como la reducción de la pobreza rural”¹⁷. Con esa visión proponemos la iniciativa presente.

Fundamento legal

Por lo anteriormente expuesto y fundado, las suscritas diputadas federales de la LXI Legislatura, integrantes del Grupo Parlamentario de Convergencia, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Alimentaria para quedar como sigue:

Artículo Único. Se expide la Ley de Seguridad Alimentaria

TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

Capítulo Único

Artículo 1. Las disposiciones de la presente Ley son de orden público, de interés social y de observancia general en todo el territorio nacional, y tienen por objeto establecer las actividades estratégicas y prioritarias que deberá instrumentar el Estado para respetar, proteger y cumplir con el derecho humano a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad para todos los habitantes de la República Mexicana, a través del impulso a la producción nacional, con el fin de alcanzar y mantener la soberanía alimentaria.

Artículo 2. Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. **Alimentación adecuada:** El conjunto de alimentos que en el marco de una sociedad determinada se consideran culturalmente aceptables, inocuos, sanos, y a los que se puede acceder en la cantidad suficiente para llevar una vida saludable;

II. **Constitución:** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

III. **Derecho a la alimentación:** Derecho humano que implica el acceso económico y físico a una dieta equilibrada para todas las personas y en todo momento dentro de las normas culturales de su sociedad y sin deducir recursos de otras necesidades básicas;

IV. **Desnutrición:** Condición resultante de una prolongada ingesta reducida de alimentos y/o absorción deficiente de los nutrientes consumidos;

V. **Entidades federativas:** Los estados de la federación y el Distrito Federal;

VI. **Granos básicos:** Maíz, trigo, arroz, frijol y soya;

VII. **Inseguridad alimentaria:** Estado que se presenta cuando las personas carecen de acceso a una cantidad suficiente de alimentos inocuos y nutritivos, y por tanto no están consumiendo lo suficiente para desarrollar una vida activa y sana. Puede deberse a la falta de disponibilidad de alimentos, al insuficiente poder adquisitivo, o a un uso inadecuado de los mismos a nivel familiar;

VIII. **Ley:** Ley de Seguridad Alimentaria;

IX. **Malnutrición:** Término amplio usado para una serie de condiciones que dificultan la buena salud. Causada por una ingestión alimentaria inadecuada o desequilibrada o por una absorción deficiente de los nutrientes consumidos. Se refiere tanto a la desnutrición (privación de alimentos) como a la sobrealimentación (consumo excesivo de alimentos en relación a las necesidades energéticas);

X. **Programa Nacional para la Seguridad Alimentaria:** el instrumento de planeación que define las responsabilidades de los distintos órdenes y niveles de gobierno para la realización de actividades, acciones y metas orientadas al logro de la seguridad alimentaria;

XI. **Secretaría:** La Secretaría de Desarrollo Social;

XII. **Seguridad alimentaria:** El derecho de toda persona a tener en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades alimentarias para desarrollar una vida activa y sana.

XIII. **Soberanía alimentaria:** Es el derecho de los países a definir sus propias políticas agrícolas, pesqueras, alimentarias y de tierra, en un marco de sustentabilidad y respeto a la cultura de sus comunidades originarias. Incluye tanto el derecho a la alimentación como a producir los alimentos necesarios para el consumo y la satisfacción alimentaria plena de sus sociedades.

Artículo 3. Con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado, a través del Gobierno Federal y en coordinación con los gobiernos de los Estados y Municipios, impulsará políticas, acciones y programas orientados a la consecución de los siguientes fines:

I. Lograr y mantener la seguridad alimentaria y nutricional de la población a fin de que ésta acceda a una alimentación correcta, culturalmente aceptable, inocua, sana, suficiente y variada;

II. Privilegiar la producción agrícola interna, mediante la promoción y ejecución de una agricultura sostenible y sustentable, que impulse a los pequeños y medianos productores;

III. Contrarrestar los efectos de las malas cosechas, los desastres naturales, o la incertidumbre generada por la falta de disponibilidad o por los precios internacionales de los alimentos;

IV. Avanzar en la definición de mecanismos y procedimientos que garanticen la plena exigibilidad del derecho a la alimentación, a fin de combatir el hambre, la malnutrición y la obesidad;

V. Impulsar la participación de los sectores público, social y privado en la planeación, diseño, programación, ejecución de acciones y evaluación de las políticas de soberanía y seguridad alimentaria;

VI. Los demás que se deriven de otras leyes u ordenamientos legales y que estén vinculados con los principios de la política de seguridad alimentaria.

Artículo 4. Para el logro de los objetivos señalados, el Estado deberá establecer el Programa Nacional para la Seguridad Alimentaria, cuyo diseño, seguimiento y evaluación estará a cargo del Ejecutivo Federal, a través de las Secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; de Desarrollo Social; de Hacienda y Crédito Público; de Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Economía; de Reforma Agraria y de Salud, en el marco de las atribuciones que les confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 5. La política de planeación en materia de seguridad alimentaria se regirá por los siguientes principios:

- I. Universalidad del acceso a los alimentos;
- II. Sustentabilidad;
- III. Equidad;
- IV. La no discriminación;
- V. Suficiencia; y
- VI. Respeto a las costumbres y tradiciones de los pueblos originarios.

Artículo 6. En los aspectos no previstos por el presente ordenamiento se aplicarán supletoriamente la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y demás ordenamientos aplicables.

TÍTULO SEGUNDO DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

Capítulo I De las facultades

Artículo 7. Corresponde al Ejecutivo Federal:

- I. Formular, planear, ejecutar y supervisar las políticas en materia de seguridad alimentaria, conforme a los principios y disposiciones del presente ordenamiento;
- II. Incluir anualmente en el Presupuesto de Egresos, los recursos necesarios para la ejecución y cumplimiento de las metas y objetivos del Programa Nacional para la Seguridad Alimentaria y de los Programas de los estados y municipios en la materia;

III. Establecer de manera concertada las políticas en materia de soberanía y de seguridad alimentaria que deberán aplicarse en el ámbito de los estados, municipios y del Gobierno Federal; escuchando la opinión de organismos internacionales, organizaciones civiles, instituciones académicas, así como de productores y organizaciones agrícolas;

IV. Concertar acuerdos entre los distintos sectores en torno a la seguridad alimentaria;

V. Planificar, crear y regular un sistema de reservas estratégicas agroalimentarias; y

VI. Establecer políticas de contingencia cuando se encuentre en riesgo el abasto nacional de alimentos;

Artículo 8. Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social:

I. Formular e integrar el Programa Nacional para la Seguridad Alimentaria, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración relacionadas con la materia;

II. Coordinar con los Estados, municipios y dependencias los proyectos y acciones en materia de Seguridad Alimentaria comunes a toda la nación;

III. Promover la celebración de convenios para la solución de los problemas relacionados con la seguridad alimentaria;

IV. Elaborar los Criterios de Ejecución del Programa Nacional;

V. Promover y fomentar la participación de la sociedad, en la elaboración e instrumentación de las políticas públicas de seguridad alimentaria;

VI. Establecer convenios específicos de colaboración con instituciones y organismos públicos, sociales y privados que brinden orientación alimentaria a la población en general;

VII. Mantener informada a la población sobre los problemas y las medidas tomadas en torno a la seguridad alimentaria;

VIII. Realizar y mantener actualizado el diagnóstico y el pronóstico de los problemas relativos a la seguridad alimentaria, así como sus indicadores; y

IX. Realizar anualmente la evaluación de impacto del Programa Nacional para la Seguridad Alimentaria.

Artículo 9. Corresponde a las Entidades federativas:

I. Promover y fomentar la participación de la sociedad, en la elaboración de los Programas Estatales de Seguridad Alimentaria;

II. Elaborar el Programa Estatal de Seguridad Alimentaria de los Estados;

III. Realizar y mantener actualizado un diagnóstico de los problemas de seguridad alimentaria en el estado y en sus municipios;

IV. Formular la prospectiva estatal de los problemas de Seguridad Alimentaria;

V. Recibir las propuestas, sugerencias o denuncias de los ciudadanos y organizaciones civiles sobre problemas y posibles soluciones, con objeto de que sean contemplados en el Programa de Seguridad Alimentaria;

VI. Remitir a la Administración las propuestas, sugerencias o denuncias de su competencia en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional;

VII. Promover el debate y la concertación entre los diversos actores sociales en la búsqueda de soluciones a los problemas de la Seguridad Alimentaria; y

VIII. Realizar el control y la evaluación y los indicadores de los programas y proyectos de Seguridad Alimentaria;

Artículo 10. Corresponde a la H. Cámara de Diputados:

I. Aprobar el presupuesto necesario para la ejecución del Programa Nacional para la Seguridad Alimentaria;

II. Recibir y analizar los informes que le envíe el Ejecutivo Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados; y

III. Las demás que le sean atribuidas por su Ley Orgánica y demás disposiciones normativas aplicables.

Capítulo II

De la Planeación para la Seguridad Alimentaria

Artículo 11. La Planeación es el proceso a través del cual se fijan las prioridades, los objetivos, las previsiones básicas, junto con los resultados que se pretenden alcanzar por el Programa Nacional y por los Programas Estatales para la Seguridad Alimentaria. La planeación permite vincular la operación e instrumentación de los programas específicos con los objetivos generales establecidos en el Programa.

Artículo 12. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría y de los gobiernos de las entidades federativas y municipios, establecerá una red de información alimentaria que proporcionará información sistemática, actualizada, transparente y oportuna, para analizar y evaluar los procesos y resultados alcanzados, en relación a los objetivos y metas, plasmados en los instrumentos de planeación.

Artículo 13. La Planeación se concretará en el Programa Nacional y los Programas Estatales para la Seguridad Alimentaria, que en su conjunto constituyen el instrumento rector de la planeación en esta materia.

Artículo 14. La Planeación deberá contener el diagnóstico de la situación del país y de cada una de las entidades federativas y municipios en materia de seguridad alimentaria y nutricional, señalando las causas, el pronóstico y el conjunto de escenarios derivados de esta situación, considerando el contexto nacional.

Artículo 15. En el proceso de planeación de mediano y largo plazo, el Ejecutivo Federal deberá incluir acciones quinquenales concretas de gobierno para ir reduciendo gradualmente los niveles de importación de alimentos, a la par que establece una reserva estratégica alimentaria.

Capítulo III

De los Programas para la Seguridad Alimentaria

Artículo 16. Se establece el Programa Nacional para la Seguridad Alimentaria, que tiene por objeto contribuir a garantizar el derecho humano a la alimentación. Este programa es de carácter permanente y cobertura para toda la República mexicana y será operado por el Jefe del Ejecuti-

vo Federal, a través de las dependencias y entidades que correspondan de acuerdo a las atribuciones previstas.

Artículo 17. El Programa para la Seguridad Alimentaria deberá contemplar:

- I. Las determinaciones de otros planes y programas que incidan y estén vinculados con la seguridad alimentaria;
- II. El diagnóstico de la situación que en esta materia guardan las entidades federativas, así como la identificación de los problemas a superar desde el ámbito sectorial y por grupos de población;
- III. Los objetivos generales y específicos del programa;
- IV. Las estrategias del programa;
- V. Los criterios y estrategias de colaboración y corresponsabilidad con la sociedad organizada;
- VI. Las políticas sectoriales y por grupos de población;
- VII. Los indicadores para la evaluación de los resultados;
- VIII. Las medidas para incrementar la disponibilidad de alimentos, fortaleciendo su producción, comercialización y conservación;
- IX. Las acciones para mejorar el acceso económico, físico y cultural a los alimentos, en especial de los grupos de población vulnerables; y
- X. Las demás que contribuyan al logro de los objetivos del Programa.

Artículo 18. Para la articulación del Programa Nacional para la Seguridad Alimentaria, el Ejecutivo Federal deberá tomar en cuenta los siguientes indicadores:

- I. Para conocer el estado que guarda la disponibilidad de alimentos:
 - a. La suma anual de la producción nacional de cereales;
 - b. El valor y la cantidad de las importaciones netas de cereales en el lapso de un año;

c. La disponibilidad de granos básicos en un periodo determinado, medido con base en las existencias iniciales, la producción neta y las importaciones totales;

d. El volumen de producción e importación de cárnicos;

e. El volumen de producción e importación de leche; y

f. El volumen de producción e importación de hortalizas;

II. Para determinar el nivel de acceso a los alimentos:

a. El número de hogares en pobreza alimentaria;

b. El Índice de Desarrollo Humano;

c. El número de hogares con remesas y la participación de éstas en el ingreso del hogar;

d. El costo de la canasta básica; y

e. La composición de la dieta alimentaria;

Artículo 19. Se establecen los Programas Estatales para la Seguridad Alimentaria. Éstos serán complementarios entre sí y estarán articulados con el Programa Nacional para la Seguridad Alimentaria.

Artículo 20. Los Programas Estatales de Seguridad Alimentaria y Nutricional contendrán:

I. Antecedentes, diagnóstico, pronóstico de la problemática; la situación de los de Estados y Municipios en el contexto nacional, y los razonamientos que justifiquen su elaboración y modificación, en su caso;

II. La estrategia, que deberá especificar las metas generales en cuanto al mejoramiento de la calidad de vida de la población local, en aquellos aspectos contenidos en el programa; y las formas de corresponsabilidad con la sociedad organizada;

III. La definición de sectores sociales y zonas de atención prioritaria; y

IV. Las estrategias de colaboración inter-Estatal.

Artículo 21. Se buscará que los alimentos que se abastezcan o distribuyan en el país provengan preferentemente de la producción nacional y de organizaciones de pequeños y medianos productores locales y regionales, procurando un contenido mínimo local del 70 por ciento de sus compras totales.

Capítulo IV

De la exigibilidad del derecho a la alimentación

Artículo 22. El Estado se obliga a adoptar los medios necesarios para proteger, asegurar y promover el derecho humano a la alimentación, a través de las siguientes acciones:

- I. Disponer de recursos presupuestales suficientes y necesarios para otorgar esta prestación;
- II. Impulsar la agricultura familiar y el acceso de las pequeñas unidades de producción al crédito;
- III. Reforzar el rol de la agricultura y el desarrollo rural sostenible;
- IV. Privilegiar el consumo de alimentos producidos internamente;
- V. Suministrar alimento a aquellos que lo necesiten;
- VI. Promover acciones que contribuyan a reducir la vulnerabilidad de los productores ante fenómenos climáticos, plagas, enfermedades y otros eventos de carácter natural;
- VII. Proteger a los productores nacionales frente a situaciones de comercio desleal; y
- VIII. Practicar una política de solidaridad internacional con aquellas naciones cuyas poblaciones enfrenten situaciones de escases de alimentos.

Capítulo V

De las Previsiones Presupuestales

Artículo 23. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, incluirá anualmente, en el Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos, los montos presupuestales suficientes para cumplir con los objeti-

vos de instrumentos de planeación dispuestos en esta Ley, de acuerdo con las propuestas que le presenten las Secretarías que tengan a su cargo la operación.

La Cámara de Diputados en el marco de sus atribuciones, revisará y aprobará los recursos necesarios para la operación del Programa Nacional y de los Programas Estatales en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. El monto aprobado no será objeto de reducción presupuestal.

Artículo 24. Para el caso de los Programas de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el Ejecutivo Federal, anexará al Proyecto de Presupuesto, las memorias de cálculo para la determinación de los recursos solicitados para estos programas, incluyendo los objetivos y metas a alcanzar, así como los supuestos macroeconómicos empleados.

TÍTULO TERCERO DE LAS RESPONSABILIDADES Y SANCIONES

Capítulo Único De las responsabilidades y sanciones

Artículo 25. Será causa de responsabilidad administrativa el incumplimiento de esta ley y se sancionará conforme a las leyes en la materia.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El gobierno federal tendrá un plazo de 90 días para elaborar y publicar el Reglamento de esta Ley, para lo cual la Cámara de Diputados otorgará los recursos presupuestales suficientes y necesarios para su ejecución.

Tercero. Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan la presente ley.

Notas:

1 En la sesión del 14 de abril de 2011, el Senado aprobó cambios para elevar a rango constitucional el derecho a la alimentación, mientras que el pleno de la Cámara de Diputados hizo lo propio en su sesión del 28 de abril del presente año. La reforma constitucional ya fue turnada a los congresos de los estados para su aprobación.

2 Senado de la República. Instituto Belisario Domínguez. Estudio sobre el derecho a la alimentación en México. Agosto de 2010, p. 25.

3 Oliver De Schutter, Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, durante la conferencia de prensa que ofreció el 20 de junio de 2011 en Casa Lamm para presentar la Declaración Final de la Misión realizada a México del 13 al 20 de junio de 2011.

4 Cámara de Diputados. Dirección General de Bibliotecas. Servicio de Investigación y Análisis. División de Economía y Comercio. Asimetrías, productividad y competitividad en el sector agrícola de los países que integran el TLCAN. México, 2001, p. 9.

5 Idem., p. 9.

6 “Imparables, carestía y dependencia alimentaria” en La Jornada, 8 de enero de 2011.

7 Gobierno Federal. Sagarpa. SIAP. Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera. Información del Sector Agroalimentario 2010, p.66.

8 Cristina Steffen Riedemman. “La focalización de los subsidios a los granos en México” en Polis (Revista de la Universidad Autónoma Metropolitana), Año 2007, Vol. 3, Núm. 2, p. 70.

9 La creación de los frentes parlamentarios nacionales es parte de un esfuerzo que comenzó en marzo de 2010, cuando en Brasil se realizó el Primer Foro del Frente Parlamentario Regional contra el Hambre, durante el cual legisladores de la región acordaron constituir frentes parlamentarios en los países de América Latina y el Caribe.

10 Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas. Declaración Final de la Misión realizada por el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, Olivier De Schutter, del 13 al 20 de junio de 2011, p. 4.

11 Para un recuento de las leyes en las que se alude al derecho a la alimentación, véase Francisco López Bárcenas, El derecho a la alimentación en la legislación mexicana, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados, 2008.

12 Idem., p. 10

13 Senado de la República. Instituto Belisario Domínguez. Estudio sobre el derecho a la alimentación en México. Agosto de 2010, p. 9.

14 Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas. Declaración Final de la Misión realizada por Oliver de Schutter, Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, a México del 12 al 20 de junio de 2011, pp. 2-3.

15 Idem, p. 3.

16 Blanca Rubio. “El nuevo orden mundial: dos modelos alimentarios emergentes” en Revista Comercio Exterior, 2011. Disponible en línea en la dirección http://www.revistacomercioexterior.com/noticias/print.php?story_id=367.

17 México frente a la crisis. Hacia un nuevo curso de desarrollo. Editado por la Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial de la UNAM, 2010.

Diputados: Pedro Jiménez León, Laura Arizmendi Campos, María Guadalupe García Almanza, María Teresa Rosaura Ochoa Mejía, María Dina Herrea Soto (rúbricas).»

Se turna a la Comisión de Desarrollo Social, para dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO

«Iniciativa que reforma los artículos 85 y 90 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo del diputado Pedro Jiménez León, del Grupo Parlamentario de Convergencia

El suscrito, Pedro Jiménez León, en mi carácter de diputado del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que me confieren los artículos 71, fracción 11, 72 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en el artículo 77 y 78 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa de ley con proyecto de decreto, que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo por las que se modifican los artículos 85 y 90 a efecto de que los salarios mínimos sean incrementados trimestralmente conforme al índice nacional de precios al consumidor (INPC) al tenor de la siguiente

Problemática

Las sucesivas crisis económicas que ha sufrido el país, desde el año de 1976 hasta fechas recientes, se han caracterizado por afectar severamente a millones de mexicanos, profundizando una serie de carencias que dificultan su vida cotidiana.

En este contexto destaca la reducción de la capacidad adquisitiva de la mayoría de la población, particularmente quienes reciben percepciones muy reducidas a cambio de sus jornadas laborales, a partir de hacerse acreedores a remuneraciones que tienen como base el salario mínimo.

Esta figura, como lo señala David Márquez Ayala en su ensayo *Salario Mínimo. Cuatro Décadas*, “nació en México con la Constitución de 1917, aunque fue reglamentado hasta 1931 con la expedición de la primera Ley Federal del Trabajo”.¹ Su propósito consistía en posibilitar una vida digna para los trabajadores y sus familias, sin embargo, ha sufrido un enorme deterioro, como resultado de las crisis a las que hemos hecho referencia.

A partir del año 1987, ha correspondido a la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CNSM) fijar los salarios mínimos.

Los resultados, lejos de alcanzar los objetivos señalados, han sido una constante violación a lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución, que señala: “Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden ma-

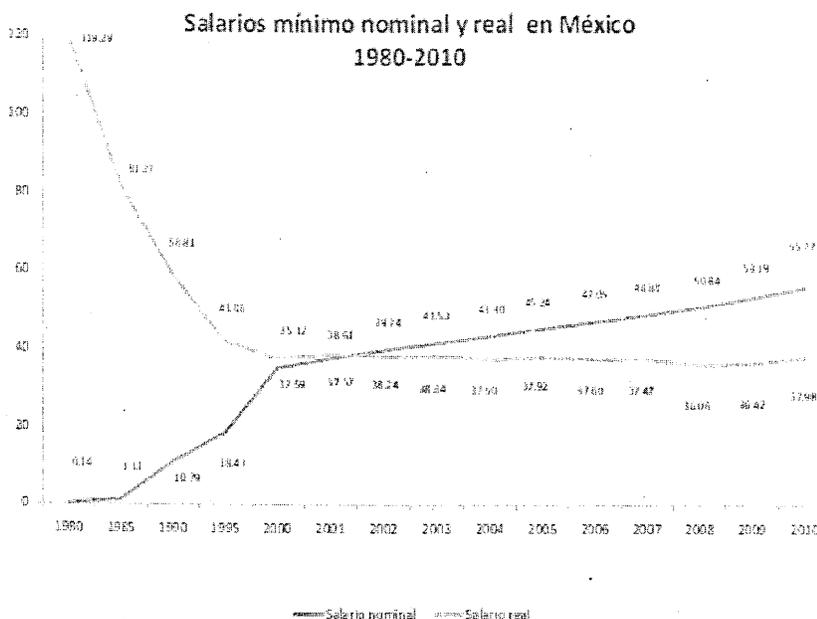
terial, social y cultural, y para proveer la educación obligatoria de los hijos...”

En tanto que el artículo 98 de la Ley Federal del Trabajo, establece que: “Se considera de utilidad social el establecimiento de instituciones y medidas que protejan la capacidad adquisitiva del salario y faciliten el acceso de los trabajadores a la obtención de satisfactores”.

No es ningún secreto que las políticas económicas aplicadas en los últimos 30 años han tenido un componente de contención salarial, con el argumento de que los incrementos en este rubro deben ser muy graduales, pues de lo contrario se generaría una espiral inflacionaria que afectaría a toda la actividad económica.

Los resultados han sido merecedores de los más diversos análisis, cuyas conclusiones han evidenciado de manera sistematizada lo que se presuponía: la brutal caída de los salarios mínimos, tanto en lo que concierne a su forma como pago, así como a su componente de referencia para las negociaciones contractuales, generando que los incrementos otorgados desde la década de los ochenta del siglo XX hasta la actualidad, se sitúen muy por debajo de los requerimientos de la mayor parte de los trabajadores.

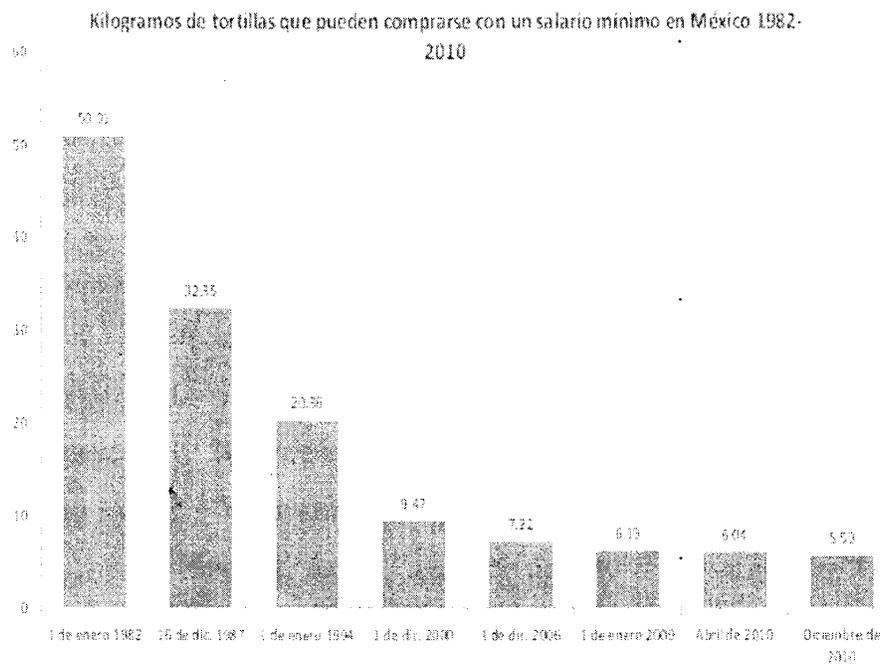
En el documento elaborado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (CE-SOP), intitulado *Indicadores Sociales y de Opinión Pública 2010*², encontramos una serie de datos que revelan la enorme caída del salario mínimo en México durante el periodo 1980-2010, como lo ejemplifica la siguiente gráfica:



Aquí observamos cómo se contrastan los salarios nominales, que apenas han tenido un incremento de 55.8 por ciento en el periodo, en tanto que el salario real ha caído en 81.3 por ciento.

Las repercusiones son varias y significativas, destacando las implicaciones para las condiciones de vida de millones de mexicanos, pulverizando su capacidad adquisitiva, además de afectar la actividad económica en general, con una enorme contracción del mercado interno por la reducción de la demanda y un creciente cierre de empresas que no han podido resistir dicha situación, además del gran número de empleos formales que se han perdido por esas razones.

Como un claro indicador de la reducción de la capacidad adquisitiva del salario mínimo, a continuación se presenta una gráfica, incluida en el estudio del CESOP al que hemos hecho referencia, en la cual se muestra lo que ha sucedido con un producto esencial en la alimentación de los mexicanos: mientras que en el año de 1982 un salario mínimo podía comprar 50.9 kilogramos de tortilla, en diciembre de 2010 la posibilidad de adquirir dicho producto se había reducido significativamente, pues con un salario mínimo sólo se podían obtener 5.6 kilogramos de tortilla.



Argumentación

La persistencia de mantener una política económica que castiga de manera inclemente a la población, con sus saldos negativos de mayor pobreza y la profundización de la desigualdad que ha caracterizado al país a lo largo de su historia, requiere una modificación sustancial, pues la actitud contraria revela una enorme falta de sensibilidad.

En este contexto se inserta la necesidad de aplicar un viraje en la política salarial que se oriente a incrementar la capacidad adquisitiva de la población, mediante medidas que deben comprender un replanteamiento consistente en fortalecer la economía familiar a través de incrementos significativos en los salarios de la gran mayoría de los mexicanos.

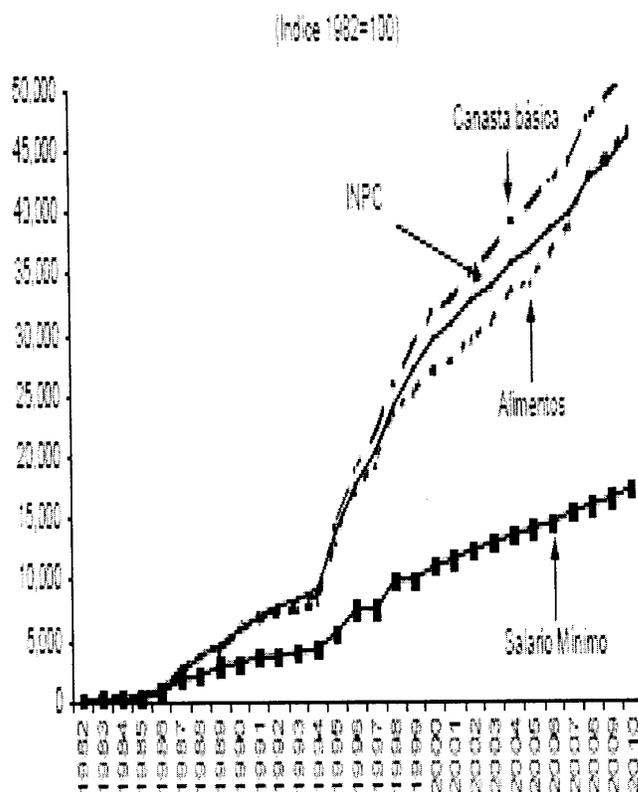
Por ello, se plantea que los incrementos en los salarios mínimos se fijen a partir de un indicador como el índice na-

cional de precios al consumidor (INPC) pues en el periodo 1982-2010 los incrementos experimentados por los productos de la canasta básica han sido muy superiores a los salarios mínimos, evidenciando una disparidad que ha afectado considerablemente la calidad de vida de quienes reciben esas remuneraciones.

La gráfica que se presenta a continuación, ofrece una clara información del contraste que ha existido entre los incrementos al índice nacional de precios al consumidor y los realizados a los salarios mínimos.

**Reporte Económico
20 de junio de 2011**

G-4 INDICES DE PRECIOS E INDICE DE SALARIO MINIMO NOMINAL



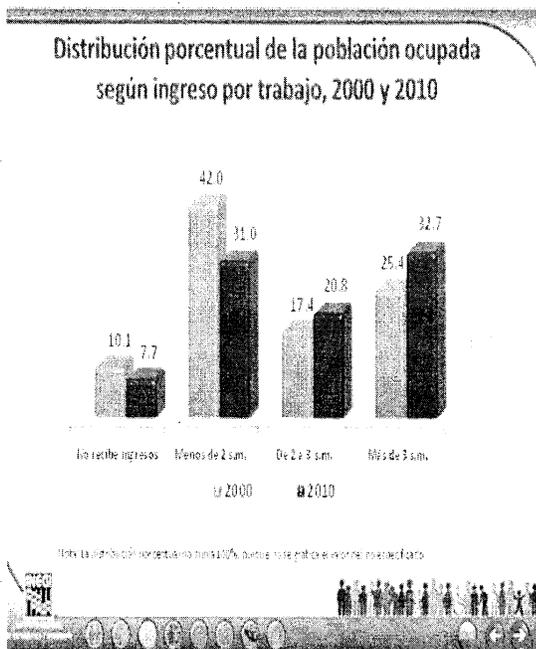
Fuente: UNITE del Banco de México y Comisión Nacional de Salarios Mínimos (G-3)

Como lo apunta muy bien David Márquez Ayala y se observa en la gráfica, “En el catastrófico lapso 1982-2010 el índice nacional de precios al consumidor (INPC) pasó de 100 a 46,067 puntos, el específico de alimentos a 46,734, y el de la canasta básica a 51,397, mientras que el índice del salario mínimo nominal aumentó únicamente de 100 a 17,522 puntos.”³

En lo que se refiere al número de trabajadores que se han visto afectados por la situación descrita, de acuerdo con datos del Censo de Población y Vivienda 2010, la población que percibía menos de dos salarios mínimos en el año 2000 representaba 42 por ciento, mientras que para el año 2010, representó un significativo 31 por ciento.

Para el año 2000 la población que ganaba de dos a tres salarios mínimos, representaba 17.4 por ciento, y en el 2010 ascendía a 20.8 por ciento.

Los datos consignados pueden revisarse en la siguiente gráfica:



NEGI. Censo de Población y Vivienda 2010: Tabulados del Cuestionario Básico
Fecha de elaboración: 08/02/2011

Por todo lo expuesto anteriormente, es imprescindible legislar a fin de impulsar la instrumentación de políticas públicas que se traduzcan en beneficio de la población que ha

sufrido el grave deterioro de sus salarios, como se constata en los análisis a que hemos recurrido en nuestra sustentación, derivado de lo cual resulta imprescindible realizar las modificaciones propuestas a la legislación correspondiente.

Fundamento Legal

La presente iniciativa se presenta con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Ordenamientos a modificar

Por lo antes expuesto, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa de ley con proyecto de decreto, por la que se modifica el artículo 85 y se adiciona un cuarto párrafo al artículo 90 de la Ley Federal del Trabajo.

Artículo 85. El salario debe ser remunerador y nunca menor al fijado como mínimo de acuerdo con las disposiciones de esta ley. Para fijar el importe del salario se tomarán en consideración la cantidad y calidad del trabajo, así como el comportamiento de la inflación a través del incremento en el índice de precios de bienes y servicios, de manera tal que los incrementos otorgados a los salarios mínimos, de manera trimestral, no sean inferiores por ningún motivo a ésta.

En el salario por unidad de obra, la retribución que se pague será tal, que para un trabajo normal, en una jornada de ocho horas, dé por resultado el monto del salario mínimo, por lo menos.

Artículo 90. Salario mínimo es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo.

El salario mínimo deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer la educación obligatoria de los hijos.

Se considera de utilidad social el establecimiento de instituciones y medidas que protejan la capacidad adquisitiva del salario y faciliten el acceso de los trabajadores a la obtención de satisfactores.

Con el propósito de mantener y fortalecer el poder adquisitivo del salario mínimo, éste será objeto de revisión e in-

cremento en la misma proporción que la evolución del índice nacional de precios al consumidor, de manera trimestral.

Notas:

1. Disponible en www.vectoreconomico.com.mx 21 de junio, 2011
2. Disponible en el portal de Cámara de Diputados: www.diputados.gob.mx
3. Op. cit.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de octubre de 2011.— Diputado Pedro Jiménez León (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Trabajo y Previsión Social, para dictamen.

LEY GENERAL DE SALUD

«Iniciativa que reforma los artículos 6o. y 93 de la Ley General de Salud, a cargo de la diputada Laura Arizmendi Campos, del Grupo Parlamentario de Convergencia

Problemática

La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha reconocido que la población ha emprendido una búsqueda de atención a la salud a través de la medicina alternativa, lo que hace necesario que los gobiernos desarrollen una política nacional a favor de su reconocimiento y regulación.

Para la OMS, una razón básica para la utilización masiva en ciertas regiones del mundo de medicinas alternativas y complementarias tiene que ver con su accesibilidad y asequibilidad. Por ejemplo, en países africanos como Ghana y Kenia, donde el gasto sanitario *per cápita* anual no alcanza los 10 dólares, resulta mucho más barato recurrir a la cura con hierbas para tratar un mal generalizado como la malaria que a los medicamentos de patente. Sin embargo, detrás de este empleo hay también un sistema de creencias que lo sustentan.

En nuestro país, como en otras naciones occidentales, donde la medicina alópata constituye el sistema sanitario dominante, la práctica de la medicina alternativa y comple-

mentaria despierta reacciones encontradas que van desde el entusiasmo desbordado hasta el escepticismo. Su aplicación suscita preguntas en cuanto a la falta de evidencia científica respecto a su efectividad y en torno a la cautela que han mostrado las autoridades para brindarles reconocimiento.

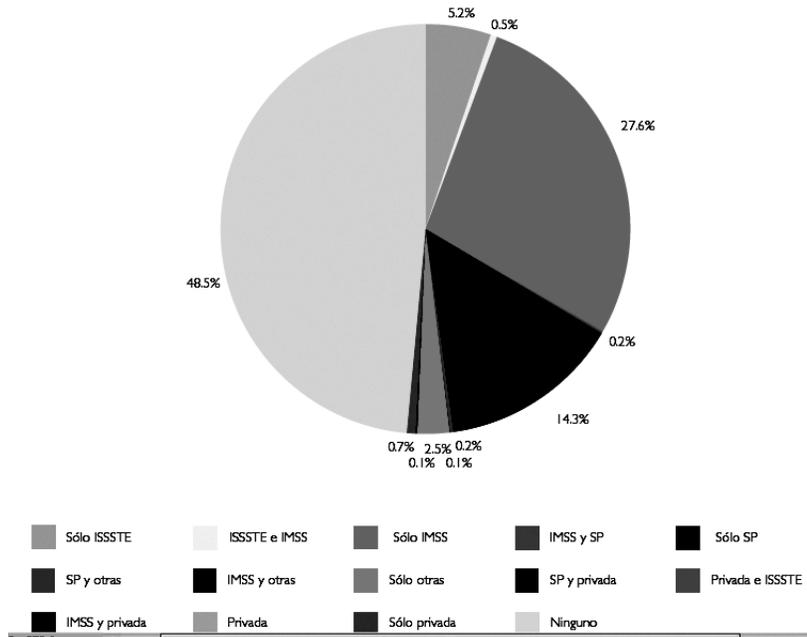
Los obstáculos para dar a la medicina alternativa y complementaria un rango similar al que tiene la medicina alópata deben buscarse también en la competencia que la penetración masiva de estas formas de tratamiento representaría para la poderosa industria farmacéutica transnacional.

La OMS considera que los desafíos en cuanto a la práctica de medicina alternativa y complementaria van de su falta de integración en los sistemas nacionales de salud; a la inexistencia de un marco regulatorio; la carencia de protocolos de investigación que ayuden a precisar su efectividad; la insuficiencia de estadísticas confiables que permitan determinar su nivel de penetración entre la población; así como la falta de información de los médicos alópatas y de los usuarios sobre su uso racional¹.

Carecemos de datos que nos permitan determinar cuánto gastamos los mexicanos en tratamientos no alópatas, si bien sabemos que el sistema público de salud resulta insuficiente para cubrir la creciente demanda de atención médica y que el alto costo de los seguros privados limita el acceso a la atención privada.

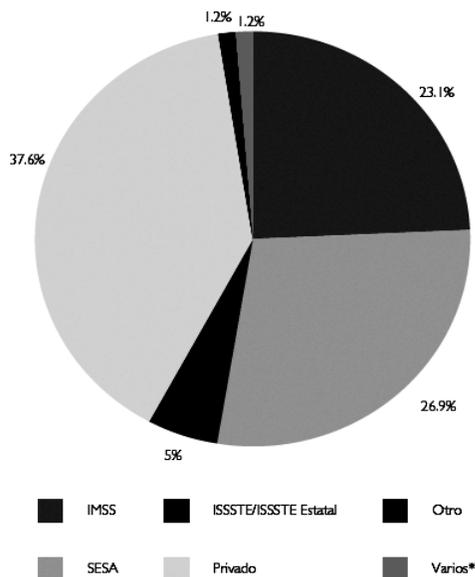
De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut) 2006, 48.5 por ciento de la población a nivel nacional manifestó no tener ningún tipo de protección por parte de instituciones o programas de seguridad social.

Distribución de la población, según condición de aseguramiento. México, ENSANUT 2006



En cuanto a la utilización de los servicios de salud por parte de la población, la Ensanut mostró que la tendencia actual es utilizar más los servicios privados, en segundo término los servicios médicos de los servicios estatales de la Secretaría de Salud y, en tercer lugar, las instituciones con servicios de seguridad social.

Distribución porcentual de utilizadores de servicios curativos, según institución de atención. México, ENSANUT 2006



* Incluye Sedena, Semar, Pemex, IMSS-Oportunidades y NE
 Nota: El periodo de utilización de servicios ambulatorios preventivos y curativos fue de dos semanas previas al levantamiento

En contraste, en naciones como Estados Unidos de América, la creciente utilización de terapias alternativas llevó al Congreso a establecer, en 1992, la Oficina de Medicina Alternativa dentro de los Institutos Nacionales de Salud (INS); y posteriormente, en 1999, ésta fue elevada al rango de Centro Nacional de Medicina Complementaria y Alternativa (NCCAM, por sus siglas en inglés), con un presupuesto, en ese momento, de 48.9 millones de dólares.

La misión del NCCAM “es explorar prácticas de curación de la medicina complementaria y alternativa mediante métodos con rigor científico, así como crear una base de pruebas relacionadas con la inocuidad y la eficacia de estas prácticas. El NCCAM cumple esta misión a través de investigación básica, de transferencia de conocimientos nuevos a la práctica (“del laboratorio al paciente”) y clínica; el fortalecimiento de la capacidad de investigación y la capacitación; y programas de educación y difusión”².

En 2007, las autoridades estadounidenses integraron a su Encuesta Nacional sobre la Salud (NHIS, por sus siglas en inglés) una serie de preguntas detalladas sobre el uso de la medicina complementaria y alternativa por parte de los pacientes, la cual arrojó que alrededor de 38 por ciento de los adultos recurre a ella.

El propio Centro Nacional de Medicina Complementaria y Alternativa de Estados Unidos reconoce que si bien resulta difícil definir la medicina complementaria y alternativa, porque se trata de un campo muy amplio y en constante evolución, ésta incluye el conjunto de sistemas, prácticas y productos que, en general, no se consideran parte de la medicina convencional, como el uso de diversos medicamentos a base de hierbas, la yoga, las técnicas de meditación, la hipnoterapia, el reiki, el tai chi, por mencionar sólo algunas de ellas.

La Dirección de Medicina Tradicional y Desarrollo Intercultural de la Secretaría de Salud ha señalado que en México existen alrededor de 120 métodos de medicina alternativa y de éstos sólo cinco (la homeopatía, la acupuntura, la medicina tradicional indígena, la herbolaria y la quiropraxia) han sido validados con un marco legal³.

En 2008, la dependencia reportó que 40 hospitales en todo el país contaban con un modelo de medicina alternativa como homeopatía, acupuntura y herbolaria.

Se puede concluir que en nuestro país el poco impulso a la medicina alternativa es innegable, por lo que la presente re-

forma propone impulsar su reconocimiento legal e insertar el término en la Ley General de Salud, así como su integración en los sistemas de salud nacionales.

Argumentos que sustentan la presente iniciativa

México ha logrado avances en cuanto al reconocimiento, regulación y fomento de la medicina tradicional indígena, acorde con los principios de la Declaración de Alma Atta (Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud, 1979), en la que se reconoce a la salud como un derecho humano fundamental y se exhorta a los gobiernos a valorar los sistemas de salud tradicionales, **pero no así en lo que hace al reconocimiento, regulación y fomento de la medicina alternativa y complementaria.**

A la Declaración de Alma Atta siguieron el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales Independientes (OIT, 1989) que, en su apartado V, referente a la Seguridad Social y la Salud, habla de que los servicios de salud deberán organizarse, en la medida de lo posible, a nivel comunitario y tomando en cuenta los métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales; y en 2003, la Resolución de la 56a. Asamblea Mundial de la Salud, que reconocía la importancia de la función de la medicina tradicional, complementaria y alternativa en el tratamiento de enfermedades crónicas y en la mejora de la calidad de vida de quienes sufren enfermedades leves, e incluso de determinadas enfermedades incurables.

En una nación pluricultural como la nuestra, donde constitucionalmente está garantizado el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad, el acceso a los servicios de salud no podía quedar fuera.

En este sentido, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de septiembre de 2006, se realizaron reformas a los artículos 3o. y 93 de Ley General de Salud, orientadas al reconocimiento de la medicina tradicional indígena.

Este último término es mencionado en dos ocasiones en el cuerpo del ordenamiento, mientras que el correspondiente a medicinas complementarias y alternativas nunca aparece en el mismo. Es a nivel del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, en el artículo 25, que se alude a la obligación de dicha dependencia, a través de su Dirección Ge-

neral de Planeación y Desarrollo en Salud, de diseñar, proponer y operar la política sobre medicina tradicional y medicinas complementarias en el Sistema Nacional de Salud.

El Programa Nacional de Salud 2007-2012 incorpora como línea de acción la promoción del estudio y validación científica de las medicinas tradicionales y complementarias. Incluso se habla en dicho documento de la posibilidad de crear el Instituto Nacional de Medicinas Complementarias, sin embargo aún no se ha avanzado en un marco regulatorio de estos saberes.

La presente iniciativa busca impulsar el reconocimiento legal de la llamada medicina alternativa y complementaria e insertar el término en la Ley General de Salud, además es acorde con la estrategia que ha venido impulsando desde hace varios años la OMS para que los gobiernos reconozcan la contribución de ésta a favor del mejoramiento y mantenimiento de la salud, así como su integración en los sistemas de salud nacionales.

Fundamento Legal

Por lo anteriormente expuesto y fundado, la suscrita, diputada de la LXI Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario de Convergencia, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona un numeral VI Ter al artículo 60. de la Ley General de Salud y reforma el artículo 93 del citado ordenamiento para insertar en la ley el término de Medicina Alternativa y Complementaria y sentar las bases para su inclusión en el Sistema Nacional de Salud.

Artículo Primero. Se adiciona un numeral VI Ter al Artículo 60. de la Ley General de Salud para quedar como sigue:

Artículo 60. El Sistema Nacional de Salud tiene los siguientes objetivos:

I. a VI. ...

VI Bis. Promover el conocimiento y desarrollo de la medicina tradicional indígena, y su práctica en condiciones adecuadas;

VI. Ter. Regular, operar y generar investigación en torno a aquellas prácticas médicas alternativas y complementarias, cuya demanda se encuentre extendida entre la población para la atención de problemas físicos, emocionales y/o mentales.

Artículo Segundo. Se adiciona un párrafo segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto al artículo 93 de la Ley General de Salud para quedar como sigue:

Artículo 93. La Secretaría de Educación Pública, en coordinación con la Secretaría de Salud, promoverá el establecimiento de un sistema de enseñanza continua en materia de salud.

De la misma manera reconocerá, respetará y promoverá el desarrollo de la medicina tradicional indígena. Los programas de prestación de la salud, de atención primaria que se desarrollan en comunidades indígenas, deberán adaptarse a su estructura social y administrativa, así como su concepción de la salud y de la relación del paciente con el médico, respetando siempre sus derechos humanos.

Asimismo, se entenderán por medicina alternativa y complementaria todas aquellas actividades reconocidas por la Secretaría de Salud, que coadyuven o auxilien con el propósito de conservar la salud y el bienestar físico, emocional y/o mental de las personas, mediante procedimientos diferentes a los propios del sistema sanitario dominante.

A fin de proteger el derecho a la salud, la libertad de elección y la seguridad de los usuarios que opten por la medicina alternativa y complementaria como forma de atender sus malestares físicos, emocionales y/o mentales, el estado integrará éstas a sus políticas sanitarias, con lo que desde los campos de la investigación y de la formulación y desarrollo de política públicas se deberá monitorear su pertinencia, seguridad y eficacia.

El reconocimiento y la regulación de las diferentes medicinas alternativas y complementarias será facultad de la Secretaría de Salud, la cual indicará su denominación, su definición y una breve descripción de las acciones que les esté permitido realizar, así como de los conocimientos, destrezas y equipamiento indispensable para su ejercicio.

La Secretaría de Salud será también la encargada de establecer las formas de supervisión de dichas prácticas médicas, así como las sanciones que se aplicarán a los prestadores de servicios que no cumplan con los estándares establecidos por la autoridad.

La Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación Pública generarán información sobre la eficacia terapéutica de la medicina alternativa y complementaria, su concordancia con los programas sanitarios vigentes y su disponibilidad, para coadyuvar a la actualización de los profesionales de la salud y a que los usuarios tomen decisiones informadas sobre el tipo de atención que aspiran a recibir.

Transitorio

Único. La presente reforma entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas:

1. Organización Mundial de la Salud, *Estrategia de la OMS sobre medicina tradicional (2002-2005)*, 2002, p. 22.

2. Para mayor información sobre la medicina complementaria y alternativa, se puede consultar el sitio en Internet del Centro Nacional de Medicina Complementaria y Alternativa de Estados Unidos: <http://nccam.nih.gov/health/espanol/informaciongeneral/>

3. Secretaría de Salud. Dirección de Medicina Tradicional y Desarrollo Intercultural. *Marco legal de la medicina tradicional y las medicinas complementarias*. Disponible en el sitio de Internet: www.dgplades.salud.gob.mx/descargas/dmtidi/.../Dossier_Marco_Legal.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de octubre de 2011.— Diputada Laura Arizmendi Campos (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen.

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 5o. CONSTITUCIONAL

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, Relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Fe-

deral, a cargo del diputado Alejandro Gertz Manero, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito, diputado Alejandro Gertz Manero, del Partido Movimiento Ciudadano a la LXI Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a la consideración de la Cámara de Diputados, para su estudio y dictamen, la presente iniciativa de reforma de la Ley Reglamentaria del Artículo 5° Constitucional, Relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal, conforme al siguiente

I. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver y argumentos que la sustentan

El artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra como una garantía individual y fundamental, el derecho a una educación de calidad que permita a los profesionistas mexicanos, el más amplio desarrollo de su potencial intelectual, técnico y científico para aplicar sus competencias al más alto nivel de desempeño con profesionalismo, ética y responsabilidad.

Este derecho primigenio de la población a recibir una educación de calidad, significa también una obligación para el estado de velar que todos los mexicanos podamos contar con profesionistas que cumplan con su responsabilidad social dentro de los niveles más altos de eficiencia, ya que el país como tal y cada uno de sus habitantes tenemos derecho a exigir que los profesionistas que van a tener en sus manos nuestros derechos, nuestra salud, nuestro patrimonio y el desarrollo personal e institucional de toda la Nación, cumplan con los requisitos que la ley señala para ejercer sus profesiones y que esto lo garantice el gobierno a través de la patente profesional que les otorga.

En una sociedad del conocimiento esta es la manera de incidir cualitativamente en toda la población, ya que el ejercicio profesional afecta con su práctica y decisiones la vida de cualquier persona, ya sea en su ámbito patrimonial, en su actividad económica, social y cultural y, en general, en sus libertades. Impacta también en el hábitat en cuanto al desarrollo urbano, vivienda, industria, vías de comunicación y en todos los sectores de la vida nacional.

Por todo ello, el estado debe proteger a la comunidad para que el ejercicio de cualquier profesión legal, responda de

manera genuina con sus contenidos y competencias, para que éstos satisfagan los requerimientos y necesidades individuales y sociales.

En este ámbito, las instituciones de educación superior por su naturaleza deben contar con autonomía académica y administrativa y libertad de cátedra que deben preservarse conforme lo garantiza la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el sistema educativo nacional, porque es en ese ámbito de libertades de donde surgen las grandes ideas y los avances que pueden beneficiar al pueblo de México. Por esta razón, la Secretaría de Educación Pública defiende estos principios y también promueve una serie de sistemas paritarios y académicos de evaluación y certificación de programas y de cumplimiento de requisitos educativos, porque gracias a ellos se puede lograr y mantener una calidad en la vida académica, la investigación científica y el desempeño de todas las profesiones cuyos programas son certificados mediante los reconocimientos de validez oficial de estudios.

El propio gobierno a través de su apoyo y participación en el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, AC (Ceneval), ha impulsado este proceso de evaluación de resultados académicos en una tarea fundamental sustentada en la responsabilidad compartida entre universidades públicas y privadas, las representaciones gremiales, los colegios profesionales y las academias respectivas. En este ámbito, el Ceneval ha seleccionado a los más destacados académicos y profesionistas para discernir e implementar exámenes nacionales de evaluación de ingreso y de egreso en las principales carreras y profesiones, con la finalidad de calificar puntualmente las competencias de quienes obtengan su Título Profesional en las instituciones de educación superior y habrán de ejercer sus competencias en las carreras que hayan sido señaladas por la autoridad educativa.

Todos estos esfuerzos han tenido consecuencias muy positivas en las instituciones que han cumplido con todos los métodos de evaluación y certificación de programas y de resultados, y en consecuencia, se han incrementado los niveles cualitativos de sus egresados conforme a las exigencias del desarrollo nacional.

Sin embargo, es preocupante que dentro del propio sector de la educación superior aún persista un gran número de profesionistas de muy bajo nivel y competencia, en razón de la cantidad de títulos expedidos por instituciones que no están sustentadas en un conjunto de conocimientos siste-

matizados de calidad que los respalde. Lo anterior, frustra las expectativas de quienes aspiran a lograr un nivel profesional adecuado, multiplicando el número de personas que no acreditan las competencias necesarias para servir a la sociedad, todo lo cual, lastima a quienes confían en ellos, incidiendo en graves daños a todo el país.

La situación antes descrita genera un doble fenómeno, ya que por una parte le faltan al país profesionistas altamente calificados, y por otra, muchos egresados del nivel profesional por su carencia de conocimientos no encuentran trabajo en sus diversas profesiones.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el desempleo en 2010 llegó a 2,482,727 personas, lo que se ve reflejado en los datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que reporta para el mismo año una tasa de desocupación del 6.9 % que es la más alta en más de 70 años. De un millón 890 mil egresados de universidades públicas y privadas en los últimos 10 años, el 40% está desempleado. La Secretaría de Educación Pública señala que la mayoría de los 430 mil egresados de las instituciones de educación superior enfrentarán dificultades para obtener un empleo o sus percepciones son tan bajas que no cubren sus propias necesidades y el 28 % carece de cualquier seguridad mientras que el 24 % no tiene algún contrato. La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) destaca que más de un 55% de egresados se subemplea en oficios ajenos a su profesión como taxistas, choferes, vendedores ambulantes y otras actividades similares.

Mientras todo esto ocurre, las áreas profesionales y plazas disponibles en niveles profesionales, quedan vacantes o subutilizadas porque los profesionistas que pretenden ocuparlas no reúnen los requisitos necesarios para su cabal desempeño.

En cambio, los profesionistas que si se hallan bien preparados encuentran con relativa facilidad el ámbito para ejercer sus actividades y colocarse en un mercado justamente remunerado.

Por todas estas razones, la Iniciativa que se propone considera que el estado mexicano debe proteger a todos los estudiantes del país, otorgándoles los conocimientos profesionales, que le sean requeridos por la población y la Nación entera frente a prácticas profesionales de baja calidad y para ello es necesario que se reforme la "Ley Reglamentaria del Artículo 5° Constitucional, Relativo al Ejercicio de las Pro-

fesiones en el Distrito Federal” con el fin de que las patentes que otorga, garanticen por su índole teórica o científica, la protección de la sociedad y de cada individuo.

Esta reforma busca que aquellos profesionistas titulados en las carreras que la autoridad señale en razón de las prioridades nacionales, y que pretendan ejercerlas legalmente, tengan como requisito para obtener la cédula correspondiente en el Distrito Federal, el aprobar el examen nacional de su profesión, establecido por las propias autoridades educativas, y aquellos profesionistas que ya cuenten con la cédula correspondiente, también deberán acreditar que siguen manteniendo el nivel requerido de conocimientos y competencias debidamente actualizados y para ello requerirán cada diez años del refrendo de su patente, mediante la aprobación del examen correspondiente.

II. Fundamento legal de la iniciativa

Por lo que se presenta esta Iniciativa con fundamento en los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6 numeral 1 fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

III. Denominación del proyecto de ley

La presente Iniciativa se denomina:

Decreto por el que se adiciona al artículo 5o. el numeral 3, se modifica el Capítulo II, se adiciona un artículo 8o. Bis, se modifican los artículos 22 y 23 fracción IV, se agrega al artículo 25 una fracción IV y se modifican los artículos 65 y 68 de la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, Relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal.

IV. Ordenamiento a modificar

De la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, Relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal:

1. Se adiciona al artículo 5° el numeral 3
2. Se modifica el capítulo II
3. Se adiciona un artículo 8° Bis
4. Se modifican los artículos 22 y 23 fracción IV

5. Se agrega al artículo 25 una fracción IV y

6. Se modifican los artículos 65 y 68

V. Texto normativo propuesto

Artículo Único. Se adiciona al artículo 5° el numeral 3, se modifica el Capítulo II, se adiciona un artículo 8° bis, se modifican los artículos 22, 23 fracción IV, se agrega al artículo 25 una fracción IV y se modifican los artículos 65 y 68 de la Ley Reglamentaria del Artículo 5° Constitucional, Relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal para quedar como sigue:

Capítulo I Disposiciones Generales

Artículo 5o....

1. ...
2. ...
3. Cumplir con los requisitos establecidos en la fracción III del artículo 25 de esta Ley.

Capítulo II Condiciones que Deben Llenarse para Obtener un Título Profesional y para su Refrendo

Artículo 8o....

Artículo 8o. Bis. El refrendo constituye un acto comprobatorio del nivel de aptitudes y competencias para demostrar que el titular de la cédula está actualizado en los conocimientos de su profesión en las carreras que la autoridad educativa señale. Este refrendo deberá obtenerse ante la Dirección General de Profesiones cada diez años, mediante la presentación del examen nacional de su profesión o especialidad.

La Secretaría establecerá el calendario de refrendo correspondiente.

Capítulo IV De la Dirección General de Profesiones

Artículo 22. La Dirección General de Profesiones, formará comisiones técnicas relativas a cada una de las profesiones, que se encargarán de estudiar y dictaminar sobre los

asuntos de su competencia. Cada Comisión estará integrada por un representante de la Secretaría de Educación Pública, otro de la Universidad Nacional Autónoma de México o del Instituto Politécnico Nacional en sus ramas profesionales respectivas; otro por el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, AC, y por cualquier otro organismo evaluador que la Secretaría de Educación Pública determine técnicamente y otro del Colegio de Profesionistas que corresponda. Cuando en la Universidad Nacional Autónoma de México y en el Instituto Politécnico Nacional se estudie una misma profesión, cada una de estas instituciones designará un representante.

Artículo 23. ...

I-III. ...

IV. Expedir y refrendar al interesado la cédula personal correspondiente en las carreras que la autoridad educativa establezca, con efectos de patente para el ejercicio profesional y para su identidad en todas sus actividades profesionales, cumpliendo, en su caso, con los requisitos establecidos en el artículo 25 de esta Ley;

V-XV. ...

Capítulo V Del Ejercicio Profesional

Artículo 25. ...

I-III. ...

IV. Obtener, en su caso, refrendo ante la Dirección General de Profesiones en el Distrito Federal de su patente de ejercicio, de conformidad con el calendario correspondiente y previa aprobación del examen nacional de su profesión o especialidad que haya sido autorizado por la Secretaría de Educación Pública.

Capítulo VIII De los Delitos e Infracciones de los Profesionistas y de las Sanciones por Incumplimiento a esta Ley

Artículo 65. A la persona que desarrolle actividad profesional cuyo ejercicio requiera título, sin haber registrado éste, y sin haber obtenido la patente respectiva vigente, se le aplicará la primera vez una multa de cien a doscientos

salarios mínimos diarios y en los casos subsecuentes de doscientos cincuenta a quinientos salarios mínimos diarios.

...

Artículo 68. La persona que ejerza alguna profesión que requiera título para su ejercicio, sin la correspondiente cédula o autorización, se le castigará con la sanción que establece el artículo 250 del Código Penal Federal vigente y además no tendrá derecho a cobrar honorarios.

VI. Artículo transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de noviembre de 2011.— Diputado Alejandro Gertz Manero (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, para dictamen.

LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

«Iniciativa que reforma el artículo 23 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a cargo del diputado Elpidio Desiderio Concha Arellano, del Grupo Parlamentario del PRI

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 76, fracción II, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, quien suscribe, diputado a la LXI Legislatura por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, Elpidio Concha Arellano, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se **reforma el artículo 23 en su último párrafo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria** al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Uno de los temas centrales de las sociedades contemporáneas como la nuestra, por lo se refiere al presupuesto pú-

blico federal y al ejercicio de éste por parte del gobierno, es que, a través de su Poder Ejecutivo Federal, sea capaz para traducirlo en soluciones que satisfagan las necesidades y requerimientos de la sociedad y en ese sentido, ser catalogado como eficiente o no.

Lo anterior, depende entre otros elementos, de la alta capacidad administrativa del Ejecutivo tanto de planeación, control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, ya que tiene la obligación y responsabilidad de atender problemas importantes para su sociedad, de coadyuvar en la generación de empleos, servicios con calidad en salud, vivienda, dotación de agua, seguridad, entre otros; para resolver o prevenir problemas, motivo por el cual, es necesaria la eficiente implementación de políticas públicas,¹ que al contar con los marcos legales y un aparato administrativo adecuados, entre otros aspectos, podrán dar satisfacción a la población en el cumplimiento a sus necesidades y demandas.

Así, en el ámbito del equilibrio de poderes, el Congreso de la Unión tiene entre sus facultades constitucionales la aprobación del gasto público como de vigilancia en la aplicación del mismo a través de artículo 73 y 74, entre otros.

México en 2008 contaba con una población en pobreza patrimonial de 50 millones de personas,² en tanto las estimaciones de los organismos internacionales como el Banco Mundial en 2010 fueron de 55 millones,³ por su parte la ONU⁴ respecto al Índice de Desarrollo Humano, situó a México en este mismo año en el lugar 56 de entre 169 países después de Chile, Argentina, Uruguay y Panamá.

Nuestro país en 2009, enfrentó una crisis económica y financiera internacional que derivó hacia 2010 en una recesión que se reflejó en un bajo crecimiento del producto interno bruto (PIB) de 4.5 por ciento, proyectándose para 2011 el PIB⁵ a un 3.8 por ciento, contando con una población para este año de poco más de 122 millones de mexicanos.

Ante este contexto, no se está en condiciones de presentar deficiencias en el manejo de los recursos públicos presupuestales, menos aún por lo que se refiere a la ejecución del gasto público.

Hoy, la transparencia y la rendición de cuentas han tomado carta de naturalización en nuestra sociedad, teniendo como una de sus bases principales la Ley Federal de Transparen-

cia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, entre otros marcos legales, dando muestra de ello su artículo 2 al dejar explícito que “toda la información gubernamental a que se refiere esta ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala”.

Ante ello, la transparencia y la rendición de cuentas en el servicio público, constituye una de las premisas importantes de toda sociedad y la credibilidad de sus instituciones, para ser muestra del avance en la calidad de la relación entre la sociedad civil y su gobierno.

A pesar de contar con marcos legales como la Ley de Transparencia y, para el caso que nos ocupa, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, aún existe la necesidad de fortalecerlos, dada la presencia de vacíos y lagunas jurídicas.

La responsabilidad y obligación del funcionario público desde cualquiera de los tres órdenes de gobierno, debe corresponderse, con mayores recursos; pero de igual manera con un mejor ejercicio de gasto presupuestal el cual debe estar acompañado de una plena rendición de cuentas, entendida como la obligación que tiene todo funcionario público de informar hacia los gobernados de los logros de su gestión, que vinculada a la transparencia en su quehacer público, todo acto de gobierno permite medir la eficacia del mismo.

Lamentablemente aún persisten desigualdades y anomalías preocupantes en distintas áreas y en los distintos niveles de gobierno.

La falta de actualización y adecuación de procedimientos administrativos, inconsistencias e imprecisiones en la planeación, poca claridad en los programas sociales en la definición de sus poblaciones objetivo, en el logro de metas y resultados; dictámenes negativos en la evaluación de su desempeño; así como la complejidad en sus reglas de operación y su falta de sencillez, han sido causas que se han convertido en verdaderos obstáculos que faciliten la eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos en la operación de los programas presupuestales para los que fueron asignados, impidiendo en muchos casos el acceso de las poblaciones más vulnerables a los distintos programas; dando cuenta de ello los diagnósticos anuales de la Auditoría Superior de la Federación a distintas dependencias públicas del Ejecutivo federal en la cuenta pública a través del tiempo.

En las últimas legislaturas, desafortunadamente a través de los ejercicios de evaluación de la Auditoría Superior de la Federación, hemos presenciado como una indeseable constante la presencia de subejercicios en la aplicación del presupuesto público federal que en nada ayuda y si en mucho perjudica en la falta de atención a los grupos más vulnerables de nuestra sociedad.

Por ello, es importante fortalecer la legislación para que las instituciones y dependencias públicas que están a cargo de administrar recursos públicos, no eludan su responsabilidad y se impulse una mayor transparencia y rendición de cuentas.

En materia de gasto público, de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria, al respecto de recursos no ejercidos, técnicamente la ley define a los subejercicios como “las disponibilidades presupuestarias que resultan, con base en el calendario de presupuesto, sin cumplir las metas contenidas en los programas o sin contar con el compromiso formal de su ejecución”,⁶ es decir, el saldo negativo entre el monto de recursos ejercido y el originalmente programado para un período determinado, un gasto menor al autorizado o modificado para el ramo presupuestario.

A diferencia de las economías que sí logran metas y objetivos a pesar del menor gasto, ya que éstas implican una reducción efectiva de gastos de operación, como resultado de una mayor eficiencia o mejor administración, logrando el cumplimiento de los objetivos de los programas gubernamentales vinculados a tales gastos, resultado de una mayor eficiencia o mejor administración.

En tanto que, en los subejercicios es la incapacidad o la imposibilidad de devengar la totalidad del gasto autorizado y programado en el plazo establecido para ello.

En 2007, respecto del ejercicio fiscal, en el periodo enero-septiembre, el subejercicio llegó a la cantidad de 11 mil 190.2 millones de pesos, destacándose los ramos con los mayores subejercicios tales como comunicaciones y transportes, educación pública, salud y hacienda y crédito público.⁷

Asimismo, el Centro de Estudios las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados dio a conocer en noviembre de 2008, los subejercicios presupuestarios reasignados, ya que en el periodo de abril-junio de 2008 se reportó un subejercicio por 13 mil 549.6 millones de pesos, de los cuales a

septiembre de ese año, se informó que no se subsanaron 2 mil 854.0 millones de pesos, provenientes de Sagarpa (2 mil 795.4 millones de pesos); SEP (2 mil 795.4 millones de pesos); Semarnat (1 mil 005.6 millones de pesos); y Gobernación (374.7 millones de pesos), entre otros.⁸

Hacia el tercer trimestre de 2008, dependencias como la Secretaría de Educación Pública, al contar con un presupuesto modificado a septiembre de 133 mil 885.8 millones de pesos, durante el trimestre julio-septiembre el subejercicio fue de 2 mil 765.1 millones de pesos, que aunado al monto no subsanado del trimestre abril-junio, 250 millones de pesos; arroja un total de 3 mil 15.2 millones de pesos.

De acuerdo con el informe de resultados de la Auditoría Superior de la Federación respecto del ejercicio fiscal de 2009 con la revisión de las afectaciones presupuestarias que la SHCP autorizó al cierre del ejercicio de 2009, se comprobó que poco más de 4 mil 032 millones, 958 mil pesos, al no contar con un compromiso de aplicación inmediata fueron destinados a dependencias, entidades y fideicomisos para evitar su concentración en la Tesorería de la Federación (Tesofe) o para no reflejar subejercicios.⁹

Para 2010 los subejercicios presupuestales acumulados durante los primeros seis meses de ese año ascendían a 9 mil 126.6 millones de pesos, y en junio de ese año, 93.7 por ciento del subejercicio acumulado se concentraba en sólo cinco ramos: comunicaciones y transportes (34.2 por ciento); educación pública (23.6 por ciento); medio ambiente y recursos naturales (18.9 por ciento); agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación (12.1 por ciento) y desarrollo social (5.0 por ciento).¹⁰

La aplicación oportuna de los recursos públicos debe tener entre otros fines, mantener un orden en las finanzas públicas que impulsen el crecimiento y desarrollo económico, la generación de fuentes de trabajo.

Que en materia presupuestal, es obligado lograr un mejor aprovechamiento de dichos recursos públicos y cumplir con los calendarios de gasto y las decisiones de distribución, aplicación y rendición de cuentas.

Es por todo este conjunto de razonamientos que someto a consideración del pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por la que se reforma el artículo 23 en su último párrafo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Artículo Único. Se reforma el artículo 23 en su último párrafo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para quedar como sigue:

Artículo 23. En el ejercicio de sus presupuestos, las dependencias y entidades se sujetarán estrictamente a los calendarios de presupuesto autorizados a cada dependencia y entidad en los términos de las disposiciones aplicables, atendiendo los requerimientos de las mismas.

Párrafo primero...

...

...

Párrafo último. Los subejercicios de los presupuestos de las dependencias y entidades que resulten, deberán subsanarse en un plazo máximo de 90 días naturales. En caso contrario dichos recursos se reasignarán a los programas sociales y de inversión en infraestructura que la Cámara de Diputados haya previsto en el Presupuesto de Egresos y, **de no ser posible, la Secretaría reportará a través de informe desglosado, el monto de los subejercicios por dependencia a partir del 15 de enero del año fiscal siguiente.** La Secretaría estará obligada a reportar al respecto oportunamente a la Cámara, así como hacerle llegar la información necesaria.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas:

1 María de Lourdes Flores Alonso. Definiciones: desarrollo social, políticas públicas. "Desarrollo social, política pública". www.diputados.gob.mx/cesop/boletines/http://www.diputados.gob.mx/cesop/boletines/no3/7.pdf

Definiciones: Desarrollo social, políticas públicas. Por política pública puede entenderse el "conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables.

No se debe confundir la política pública con la ley o la norma, ni tampoco se asimila a la política económica. La política pública implica un acto de poder e implica la materialización de las decisiones de quienes detentan el poder. La política pública supone tomas de posición que involucra una o varias instituciones estatales". Vargas A. V. *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*, Almuneda Editores, Bogotá, 1999. <http://www.medicina.unal.edu.co/ist/revistas/v4n2/v4n2e2.htm>

2 Coneval: Medición de pobreza: cifras: pobreza por ingresos. México, 12 de noviembre de 2010.

<http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/cifras/pobrezaporingresos.es.do>

3 González Amador, Roberto. "La pobreza en América Latina, al alza. Mexicanos, 50 por ciento de los **nuevos pobres**, *La Jornada*, jueves 22 de abril de 2010, página 2, Washington, DC, 21 de abril.

4 "Ocupa México el lugar 56 en desarrollo humano, según la ONU". 4 de noviembre de 2010. www.milenio.com/node/570466

5 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Criterios generales de política económica 2011*, página 4.

6 Ley Federal de Presupuesto Responsabilidad Hacendaria, artículo 2o., fracción LII, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006. <http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/index.htm>

7 Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Subejercicios en la aplicación del gasto federal 2007-2008, julio de 2009. Cámara de Diputados.

8 Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. *Subejercicios presupuestarios al tercer trimestre de 2008*.

9 Auditoría Superior de la Federación. Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009.

10 Centro de Estudios de las Finanzas. Subejercicios presupuestales al segundo trimestre de 2010. www.cefp.gob.mx/notas/2010/notacefp03

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de octubre de 2011.— Diputado Elpidio Desiderio Concha Arellano (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para dictamen.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

«Iniciativa que reforma el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, a cargo del diputado Marcos Pérez Esquer, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito, diputado federal Marcos Pérez Esquer, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), concordantes con el diverso 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, presenta para su análisis y dictamen la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 92, párrafo tercero, del Código Fiscal de la Federación.

Para tal efecto, procede a dar cumplimiento de los elementos indicados en el numeral 78 del citado ordenamiento reglamentario.

I. Encabezado o título de la propuesta

Ha quedado precisado en el primer párrafo de este documento.

II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver

La presente iniciativa tiene como propósito dar coherencia al régimen penal federal, particularmente, el aplicable a los denominado “delitos fiscales”, cuya regulación específica muestra diferencias notables con la normatividad de carácter general o común, propiciando inequidad e inseguridad jurídicas, específicamente en lo tocante a la aplicación de la figura jurídica del “perdón” por parte de la autoridad hacendaria respecto de estos ilícitos.

III. Argumentos que la sustenten (exposición de motivos)

En principio, es menester tener presente que si bien el Código Penal Federal (CPF) tiene por objeto tipificar las conductas ilícitas de las personas en el orden federal y establecer las consecuencias jurídicas respectivas, así como el procedimiento y órganos estatales para la aplicación de las penas; existen otros ilícitos contemplados en leyes de distinta naturaleza que han dado lugar a los llamados “delitos especiales”, entre ellos, los “fiscales” previstos en diversas

leyes tributarias como el Código Fiscal de la Federación (CFF).

El incumplimiento a las obligaciones fiscales puede dar lugar a dos tipos de ilícitos, por un lado, las infracciones administrativas sancionadas con multa por la administración tributaria; y por otro, los delitos fiscales sancionados por la autoridad judicial, cuyo objeto primordial es brindar una mayor protección a la hacienda pública mediante la prohibición y sanción ejemplar de algunos incumplimientos fiscales que se consideran de mayor entidad.

El mismo CFF establece cuáles incumplimientos constituyen infracciones y cuáles serán considerados delitos fiscales, señalando en cada caso las sanciones a las que se harán acreedores los responsables. De acuerdo a dicho ordenamiento, serán **infracciones** administrativas, entre otras, las siguientes:

a) Las relacionadas con el Registro Federal de Contribuyentes, como son, por ejemplo, no solicitar la inscripción cuando exista obligación legal o hacerlo extemporáneamente; no presentar los avisos al registro o hacerlo extemporáneamente; y señalar como domicilio fiscal un lugar distinto del que corresponda legalmente (artículo 79);

b) Las relacionadas con la obligación del pago de contribuciones, con la presentación de declaraciones, con las solicitudes, documentación, avisos, información o expedición de constancias, como son por ejemplo, dejar de presentar las declaraciones, las solicitudes, los avisos o las constancias que exijan las disposiciones fiscales, no hacerlo a través de los medios electrónicos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) o presentarlos con errores o incompletos; no cumplir los requerimientos de las autoridades fiscales o cumplirlos fuera de los plazos legales; no pagar las contribuciones dentro del plazo legal, cuando se trate de contribuciones que no sean determinables por los contribuyentes, salvo cuando el pago se efectúe espontáneamente; así como no presentar el aviso de cambio de domicilio o presentarlo fuera de los plazos legales (artículo 81);

c) Las relacionadas con la contabilidad, como son omitir llevarla o hacerlo en forma distinta a la prevista legalmente; no llevar algún libro o registro especial a que obliguen las leyes fiscales; no hacer los asientos correspondientes a las operaciones efectuadas; hacerlos incompletos, inexactos o fuera de los plazos respectivos;

no conservar la contabilidad a disposición de las autoridades por el plazo que establezcan las disposiciones fiscales; así como no expedir o no entregar comprobante de sus actividades, cuando las disposiciones fiscales lo establezcan, o expedirlos sin requisitos fiscales (artículo 83);

d) Las de entidades financieras o sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, por ejemplo, pagar en efectivo o abonar en cuenta distinta a la del beneficiario un cheque que tenga inserta la expresión para abono en cuenta; procesar incorrectamente las declaraciones de pago de contribuciones que reciban; no proporcionar la información relativa a depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones solicitada por las autoridades fiscales; así como no expedir los estados de cuenta (artículo 84-A);

e) Las cometidas por usuarios de servicios públicos y cuentahabientes de instituciones de crédito, por ejemplo, la omisión total o parcial de la obligación de proporcionar la información relativa a su nombre, denominación o razón social, domicilio, clave del registro federal de contribuyentes, que les soliciten los prestadores de servicios y las instituciones de crédito, así como proporcionar datos incorrectos o falsos (artículo 84-C);

f) Las relacionadas con la facultad comprobatoria del fisco, como son oponerse a que se practique la visita en el domicilio fiscal, no suministrar los datos e informes que legalmente exijan las autoridades fiscales; ni proporcionar la contabilidad o parte de ella; no conservar la contabilidad o parte de ella, no suministrar los datos e informes sobre clientes y proveedores que legalmente exijan las autoridades fiscales, divulgar, hacer uso personal o indebido de la información confidencial proporcionada por terceros independientes que afecte su posición competitiva (artículo 85);

g) Las de funcionarios o empleados públicos en el ejercicio de sus funciones, por ejemplo, no exigir el pago total de las contribuciones y sus accesorios; asentar falsamente que se ha dado cumplimiento a las disposiciones fiscales o que se practicaron visitas en el domicilio fiscal o incluir en las actas relativas datos falsos; exigir una prestación que no esté prevista en las disposiciones fiscales; así como divulgar, hacer uso personal o indebido de la información confidencial proporcionada por terceros independientes que afecte su posición competitiva (artículo 87).

Como se observa, las infracciones fiscales se encuentran dispersas en distintas disposiciones y serán sancionadas con multa por distintos importes.

El mismo CFF establece las conductas que serán considerados **delitos fiscales**, como son:

a) Encubrimiento, en el cual incurre quien, sin previo acuerdo y sin haber participado en él, después de la ejecución del delito y con ánimo de lucro adquiera, reciba, traslade u oculte el objeto del delito a sabiendas de que provenía de éste, o si de acuerdo con las circunstancias debía presumir su ilegítima procedencia, o ayude a otro a los mismos fines; así como aquel que ayude en cualquier forma al inculpado a eludir las investigaciones de la autoridad o a sustraerse de la acción de ésta, u oculte, altere, destruya o haga desaparecer las huellas, pruebas o instrumentos del delito o asegure para el inculpado el objeto o provecho del mismo (artículo 96);

b) Tentativa, la cual es punible cuando la resolución de cometer un hecho delictivo se traduce en un principio de ejecución o en la realización total de los actos que debieran producirlo, si la interrupción de estos o la no producción del resultado se debe a causas ajenas a la voluntad del agente (artículo 98);

c) Contrabando, que comete quien introduce al país o extrae de él mercancías omitiendo el pago total o parcial de las contribuciones o cuotas compensatorias que deban cubrirse; o lo hace sin permiso de autoridad competente, cuando sea necesario este requisito; o se trata de bienes de importación o exportación prohibida (artículo 102);

d) Defraudación fiscal, que lo comete quien con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omite total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal (artículo 108);

e) Asimilados a la defraudación fiscal, como son consignar en las declaraciones que presente para los efectos fiscales, deducciones falsas o ingresos acumulables menores a los realmente obtenidos o determinados conforme a las leyes; omitir enterar a las autoridades fiscales, dentro del plazo que la ley establezca, las cantidades que por concepto de contribuciones hubiere retenido o recaudado; beneficiarse sin derecho de un subsidio o estímulo fiscal; simular uno o más actos o contratos obte-

niendo un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal; o bien, omitir presentar por más de doce meses, la declaración de un ejercicio que exijan las leyes fiscales, dejando de pagar la contribución correspondiente (artículo 109);

f) Relativos al Registro Federal de Contribuyentes, como son aquellos que comete quien omite solicitar su inscripción o la de un tercero en el registro federal de contribuyentes por más de un año contado a partir de la fecha en que debió hacerlo; rinda con falsedad al citado registro, los datos, informes o avisos a que se encuentra obligado; use intencionalmente más de una clave del Registro Federal de Contribuyentes; o bien, desocupe el local donde tenga su domicilio fiscal, sin presentar el aviso de cambio de domicilio (artículo 110);

g) Relativos a declaraciones, contabilidad y documentación como son el registro de operaciones contables, fiscales o sociales en dos o más libros o en dos o más sistemas de contabilidad con diferentes contenidos; ocultar, alterar o destruir, total o parcialmente los sistemas y registros contables, así como la documentación relativa a los asientos respectivos, que conforme a las leyes fiscales esté obligado a llevar; así como determinar pérdidas con falsedad (artículo 111).

Como se aprecia, la principal diferencia entre los delitos fiscales y las infracciones administrativas radica en la existencia del denominado elemento subjetivo en los delitos, consistente en la actuación del sujeto obligado tendente a evitar el pago.

El delito fiscal entonces, exige la existencia una conducta intencional y deliberada dirigida a defraudar a la hacienda pública, de ahí que implica el conocimiento por parte del obligado de la existencia de un deber de ingreso tributario y la omisión de cumplirlo.

Lógicamente, al tratarse de delitos cometidos en agravio de la federación, corresponde a los Juzgados penales del orden federal instruir estos procedimientos e imponer, en su caso, las penas correspondientes.

Dada la especialidad de esta clase de ilícitos, algunos doctrinarios sostienen la existencia de un “derecho penal fiscal o tributario”, cuyo objeto es la imposición de sanciones ejemplares a esta clase de delitos, con el fin proteger el interés económico del Estado, y que incluso, constituye una

rama autónoma del derecho punitivo dadas la especificidad de sus normas dispersas en diversas leyes tributarias, siendo la más importante de ellas, sin duda alguna, el CFF.

Al respecto, Emilio Margain Manautou señaló que “mucho se ha discutido sobre si el derecho penal es uno solo o si debemos hablar de un derecho penal tributario, autónomo del derecho penal común. Sobre esto se coincide con aquellos que sostienen que el derecho penal es uno, por cuanto que sus principios generales sobre los hechos a sancionar son comunes: penar todo acto o hecho contrario a la ley”.¹

Efectivamente, más que constituir una rama autónoma del derecho penal, la normativa aplicable a esta clase de delitos pone de relieve la existencia de reglas comunes a todos los ilícitos penales y otras de carácter particular que sólo rigen para los delitos fiscales, mismas que **no obstante su carácter especial, no pueden ser arbitrarias, irracionales o injustas**, sino en todo caso, justificarse en la naturaleza especial de los delitos fiscales.

Así lo pone de manifiesto el artículo 6 del Código Penal Federal al señalar “cuando se cometa un delito no previsto en este código, pero sí en una ley especial o en un tratado internacional de observancia obligatoria en México, se aplicarán éstos, tomando en cuenta las disposiciones del libro primero del presente código y, en su caso, las conductas del Libro Segundo. Cuando una misma materia aparezca regulada por diversas disposiciones, la especial prevalecerá sobre la general”.

En ese tenor, las normas del Código Penal Federal constituyen la regla general o tronco común aplicable a cualquier tipo de ilícito; en tanto que las leyes tributarias contienen las disposiciones particulares únicamente aplicables a los delitos fiscales, que deben justificarse en la especial naturaleza de esos ilícitos.

Esto es así, ya que el derecho –y la rama penal no es la excepción– constituye una unidad, un sistema que debe tener coherencia y congruencia, de ahí que las normas que lo integran no deben ser contradictorias o ilógicas sino complementarias. Máxime en el derecho punitivo, en el que sus principios nutren cada una de las “ramas” que lo integran, como es el derecho penal fiscal o tributario.

Sobre esas normas particulares o especiales aplicables a los delitos fiscales, Margarita Lomelí Cerezo² destaca las siguientes:

1. En el derecho penal tributario se prevé la reparación civil y la delictual; en cambio, el derecho penal común sólo se regula la delictual, pues cuando hay lugar a la reparación del daño, ésta se gradúa o determina conforme al derecho privado;
2. El derecho penal tributario no sólo sanciona hechos delictivos, sino también hechos u omisiones no delictivos; en cambio, el derecho penal común sólo sanciona hechos delictuosos;
3. El derecho penal tributario sanciona tanto a las personas físicas como a las personas morales; en cambio, el derecho penal común sólo a las personas físicas;
4. El derecho penal tributario imputa responsabilidad al incapaz y lo sanciona con penas pecuniarias; en cambio, para el derecho penal común el incapaz no es responsable;
5. El derecho penal tributario puede sancionar a personas que no intervienen en la relación jurídica tributaria, como son los agentes de control; en cambio, el derecho penal común sólo puede sancionar a los que intervinieron en la comisión del delito y a quienes los encubren;
6. En el derecho penal tributario, tratándose del delito, el dolo se presume salvo prueba plena en contrario; en cambio, para el derecho penal común, el dolo no se presume sino que debe acreditarse plenamente;
7. El derecho penal tributario a veces sólo tiende a obtener la reparación del daño; en cambio, el derecho penal común, pretende principalmente el castigo corporal y, secundariamente, la reparación del daño.

La presente iniciativa se relaciona con una de esas normas particulares aplicables a los delitos fiscales, misma que según se expone enseguida y que se considera **incongruente con los principios que rigen el sistema penal mexicano, así como con la política penal o criminal aplicable a los delitos fiscales graves**, de ahí que se estima necesaria su modificación.

La norma en comento, es la que confiere facultad a la SHCP para otorgar el “perdón” tratándose de ciertos delitos fiscales calificados como graves cuando el responsable paga o garantiza el crédito fiscal reclamado por la autoridad hacendaria.

Para la debida comprensión de la propuesta, es menester tener presente que el artículo 21 de la Constitución Federal dispone que “la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial. La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial”.

Tratándose de los delitos fiscales, es innegable que tienen un contenido de carácter económico, pues las conductas que sancionan son en esencia, fraudes a la hacienda pública; por lo tanto, si el presunto responsable no cumple con sus obligaciones ante el fisco, **compete a éste presentar la “querrela”** correspondiente. No obstante ello, **existen delitos fiscales que se persiguen “de oficio”** por el Ministerio Público, se advierte de lo previsto en los artículos 92, 93, y 96 al 113 del CFF.

Los artículos 92 y 93 del CFF disponen:

Artículo 92. Para proceder penalmente por los delitos fiscales previstos en este capítulo, será necesario que previamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

I. Formule querrela, tratándose de los previstos en los artículos 105, 108, 109, 110, 111, 112 y 114, independientemente del estado en que se encuentre el procedimiento administrativo que en su caso se tenga iniciado.

II. Declare que el Fisco Federal ha sufrido o pudo sufrir perjuicio en los establecidos en los artículos 102 y 115.

III. Formule la declaratoria correspondiente, en los casos de contrabando de mercancías por las que no deban pagarse impuestos y requieran permiso de autoridad competente, o de mercancías de tráfico prohibido.

En los demás casos no previstos en las fracciones anteriores bastará la denuncia de los hechos ante el Ministerio Público Federal.

Los procesos por los delitos fiscales a que se refieren las tres fracciones de este artículo se sobreseerán a petición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

co, cuando los procesados paguen las contribuciones originadas por los hechos imputados, las sanciones y los recargos respectivos, o bien estos créditos fiscales queden garantizados a satisfacción de la propia Secretaría. La petición anterior se hará discrecionalmente, antes de que el Ministerio Público Federal formule conclusiones y surtirá efectos respecto de las personas a que la misma se refiera.

En los delitos fiscales en que sea necesaria querrela o declaratoria de perjuicio y el daño o el perjuicio sea cuantificable, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la cuantificación correspondiente en la propia declaratoria o querrela. La citada cuantificación sólo surtirá efectos en el procedimiento penal. Para conceder la libertad provisional, excepto tratándose de los delitos graves previstos en este Código, para efectos de lo previsto en el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, el monto de la caución que fije la autoridad judicial comprenderá, en su caso, la suma de la cuantificación antes mencionada y las contribuciones adeudadas, incluyendo actualización y recargos que hubiera determinado la autoridad fiscal a la fecha en que se promueva la libertad provisional. La caución que se otorgue en los términos de este párrafo, no sustituye a la garantía del interés fiscal.

En caso de que el inculcado hubiera pagado o garantizado el interés fiscal a entera satisfacción de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la autoridad judicial, a solicitud del inculcado, podrá reducir hasta en un 50 por ciento el monto de la caución, siempre que existan motivos o razones que justifiquen dicha reducción.

Se consideran mercancías los productos, artículos y cualesquier otros bienes, aun cuando las leyes los consideren inalienables o irreductibles a propiedad particular.

Para fijar la pena de prisión que corresponda a los delitos fiscales conforme a los límites mínimo y máximo del monto de las cantidades que constituyan el perjuicio, cuando éste pueda ser determinado, será conforme al que esté establecido en el momento de efectuar la conducta delictuosa.

Artículo 93. Cuando una autoridad fiscal tenga conocimiento de la probable existencia de un delito de los previstos en este Código y **sea perseguible de oficio**, de inmediato lo hará del conocimiento del Ministerio Público Federal para los efectos legales que procedan, aportándole las actuaciones y pruebas que se hubiere allegado.

En ese tenor, existen tres tipos de delitos fiscales de acuerdo a su forma de persecución:

- a) Los que se inician a querrela de la SHCP, como son los previstos en los artículos 105 (actos similares al contrabando), 108 (defraudación fiscal), 109 (actos similares a la defraudación fiscal), 110 (relacionados con el registro federal de contribuyentes), 111 (relativos a declaraciones, contabilidad y documentación), 112 (de depositarios e interventores fiscales), 113 (de alteración o destrucción de aparatos de control, sellos o marcas oficiales), 114 (relativos a visitas domiciliarias o embargos sin mandamiento escrito, y revisión de mercancías fuera de los recintos fiscales cometidos por servidores del fisco), y 115 Bis (operaciones con dinero obtenido por actividades ilícitas);
- b) Los que requieren de declaratoria del fisco federal respecto al daño o perjuicio sufrido, como son los establecidos en los artículos 102 (contrabando) y 115 (robo de mercancías de recintos fiscalizados); y
- c) Los que se persiguen de oficio.

Dentro de esas “especies” de delitos fiscales, existen algunos a los que la ley otorga el carácter de “graves”, como son el **contrabando y sus equiparables**, previstos en los artículos 102 y 105 fracciones I a la IV, cuando les correspondan las sanciones previstas en las fracciones II o III, segundo párrafo del artículo 104, y la **defraudación fiscal y sus equiparables**, previstos en los artículos 108 y 109, cuando el monto de lo defraudado se ubique en los rangos a que se refieren las fracciones II o III del artículo 108, exclusivamente cuando sean calificados.

Como es sabido, los delitos de querrela –por regla general– se caracterizan por dos aspectos principales: primero, que sólo el ofendido puede presentar la acusación (querrela) ante la autoridad persecutora de los delitos; y segundo, que el mismo ofendido, tiene el derecho exclusivo a otorgar el perdón.

Así se desprende del artículo 93 del CPF que señala “el perdón del ofendido o del legitimado para otorgarlo extingue la acción penal respecto de los delitos que se persiguen por querrela, siempre que se conceda ante el Ministerio Público si éste no ha ejercitado la misma o ante el órgano jurisdiccional antes de dictarse sentencia de segunda instancia. Una vez otorgado el perdón, éste no podrá revocarse”.

Conforme al segundo párrafo del mismo numeral, el “perdón” también es igualmente aplicable tratándose de los delitos que “sólo pueden ser perseguidos por declaratoria de perjuicio o por algún otro acto equivalente a la querrela”, siendo suficiente para la extinción de la acción penal la manifestación de quien está autorizado para ello de que el interés afectado ha sido satisfecho.

Los delitos calificados como “graves” por su parte, se caracterizan por dos aspectos: primero, por el hecho de que debido a la gravedad de las consecuencias perniciosas que la conducta delictiva genera, la punibilidad es mayor; y segundo, que debido también a su gravedad, al acusado le queda cancelada la posibilidad de la libertad bajo caución.

Ahora, según se expuso, algunos de los delitos fiscales, por ejemplo, la defraudación fiscal o su tentativa punible, que son –al mismo tiempo– de querrela y graves.

Respecto a su carácter de delitos de “querrela”, sólo la SHCP está facultada para formular la acusación correspondiente; lo cual se explica, por un lado, en que este tipo de delitos atentan contra la hacienda pública; y por otro, porque si cualquier ciudadano pudiera presentar tal acusación, ello podría generar un efecto pernicioso, pues una persona podría estar en aptitud de formular acusaciones hacia otras que se dediquen a la misma actividad económica con el sólo fin de eliminar a su competencia o de colocarla en una situación de presión o aprieto; los empleadores, por ejemplo, tendrían constantemente la amenaza de parte de sus empleados de una posible acusación por defraudación fiscal o de su tentativa punible, lo que implicaría una permanente situación de “amenaza” por sus trabajadores.

En este caso, **la norma particular establecida en la legislación fiscal, atiende a la naturaleza del ilícito y se justifica plenamente.**

Por otra parte, a raíz de la reforma al artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales,³ ciertos delitos fiscales **son considerados “graves”**. Dicho precepto, en su parte conducente, señala lo siguiente:

Artículo 194. Se califican como delitos **graves**, para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, los previstos en los ordenamientos legales siguientes:

...

VI. Del Código Fiscal de la Federación, los delitos siguientes:

1) Contrabando y su equiparable, previstos en los artículos 102 y 105 fracciones I a la IV, cuando les correspondan las sanciones previstas en las fracciones II o III, segundo párrafo del artículo 104; y

2) Defraudación fiscal y su equiparable, previstos en los artículos 108 y 109, cuando el monto de lo defraudado se ubique en los rangos a que se refieren las fracciones II o III del artículo 108, exclusivamente cuando sean calificados.

...

La inclusión de estos ilícitos fiscales en el catálogo de los delitos graves, **derivó después de considerar que resultaba de ‘suma gravedad’ una conducta tendiente a defraudar al fisco, pues ello equivale a defraudar a la sociedad y causar un enorme perjuicio a todos los mexicanos.**

Tal modificación legislativa resulta de suma importancia, pues pone de manifiesto que la norma (producto de la reforma de 1999) que califica como “graves” ciertos ilícitos fiscales, tiene su origen en **un cambio en la “política penal fiscal” del Estado**; esto es, una nueva orientación de la rama punitiva del derecho en el sentido de que la persecución de esos delitos fiscales considerados como “graves”, **no tendría como finalidad –por parte del Estado– el pago o la reparación del daño económico causado, sino más bien el castigo ejemplar y severo al responsable**, lo que justifica que en estos casos no tengan acceso a la libertad caucional.

En efecto, la “política penal o criminal” que adopta un Estado, puede entenderse como cualquier actividad estatal relacionada con el delito, particularmente con dos aspectos: su prevención y control. En palabras de Lazarges, por “política penal o criminal” debemos entender “una reflexión epistemológica acerca del fenómeno criminal, una descodificación del fenómeno criminal y de los medios empleados para luchar contra los comportamientos desviados o delictivos; la política criminal es igualmente una estrategia jurídica y social basada en las elecciones ideológicas, para responder con pragmatismo a los problemas planteados por la prevención y la represión del fenómeno criminal, entendido en toda su extensión”.⁴

Visto así, la “política penal o criminal”, en términos generales, se identifica con el tipo de “reacción” que ha estimado “conveniente” adoptar un Estado ante el delito. Es la forma de prevenir y reprimir la delincuencia.

Por ello, en la gran mayoría de los países, la “política (estatal) penal o criminal” se vincula con la ejecución de la pena, principalmente de la pena privativa de libertad, pues atendiendo a la reacción que pretenda adoptar el Estado respecto de cada delito, la legislación penal estipula según sea el caso, una variedad de penas o bien una pena de prisión ejemplar para sancionar a los delincuentes.

Tratándose de aquellas conductas consideradas de mayor gravedad o entidad, normalmente se excluye a los presuntos responsables de la posibilidad de acceder a la libertad provisional y además, se les sanciona con la pena privativa de la libertad (prisión) con una penalidad que se estima ejemplar. Esto al estimar que se trata de conductas que amenazan, ponen en riesgo o dañan en mayor medida a la sociedad.⁵

En México, en estos casos, la “política penal” se ha orientado a calificar como “grave” el delito; incluir la conducta en el catálogo de delitos “graves” previsto en la Ley; consecuentemente, excluir al presunto delincuente del acceso a la libertad bajo caución; y establecer una severa penalidad de prisión que busca ser ejemplar e intimidatoria; procurando con ello evitar que se vuelva a cometer ese tipo de conducta.

Por ello, se considera que la inclusión, en 1999, de ciertos delitos fiscales en el catálogo de delitos “graves”, deriva de un cambio en la política fiscal penal, que a partir de entonces, tuvo como principal propósito castigar de manera ejemplar a los responsables de esos ilícitos, a fin de proscribir esas conductas, más que fomentar la recaudación fiscal.

Partiendo esa consideración es que si bien se considera que la norma que califica a los delitos de contrabando y defraudación fiscal y sus equiparados como “graves”, se encuentra justificada por el daño causado en la sociedad, al existir un cambio de la “política fiscal penal” no resulta lógico, congruente o admisible que mediante otra disposición se permita a la SHCP otorgar el perdón tratándose de esos misma clase de delitos (“graves”).

En efecto, el tercer párrafo del artículo 92 del CFF, establece que “los procesos por los delitos fiscales a que se re-

fieren las tres fracciones de este artículo se sobreseerán a petición de la SHCP, cuando los procesados paguen las contribuciones originadas por los hechos imputados, las sanciones y los recargos respectivos, o bien estos créditos fiscales queden garantizados a satisfacción de la propia Secretaría. La petición anterior se hará discrecionalmente, antes de que el Ministro Público Federal formule conclusiones y surtirá efectos respecto de las personas a que la misma se refiera”.

Del dispositivo legal citado se advierte que la SHCP tiene la facultad discrecional de solicitar el sobreseimiento de un proceso penal, entre otros casos, por delitos de defraudación fiscal o su tentativa punible, siempre que el inculpado cubra “a su satisfacción” las contribuciones respectivas o garantice su pago.

El precepto legal, también indica que si existen varias personas acusadas por la posible comisión de este tipo de delitos, la petición de sobreseimiento del proceso surtirá efectos solamente respecto de las personas a las que la misma se refiera, siguiendo su cauce el procedimiento penal respecto de las personas a las que no se refiera la petición de la autoridad hacendaria.

Este artículo constituye una norma de carácter particular sólo aplicable a los delitos fiscales que es distinta de la que rige para el común de los delitos y que está recogida en el numeral 93, párrafo cuarto del CPF, según el cual “el perdón sólo beneficia al inculpado en cuyo favor se otorga, **a menos** que el ofendido o el legitimado para otorgarlo, **hubiese obtenido la satisfacción de sus intereses o derechos, caso en el cual beneficiará a todos los inculpados y al encubridor**”.

El disenso respecto del artículo 92 del CFF radica en que una norma de esta naturaleza (la que permite el otorgamiento del perdón en delitos fiscales de querrela y graves), si bien técnicamente es admisible,⁶ no es congruente con el propósito o “política penal” asumida a partir de 1999 respecto de los delitos fiscales calificados como “graves”.

En este punto, conviene recordar que la reforma al artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales aprobada por la LVII Legislatura, tuvo por finalidad considerar como graves la defraudación fiscal y sus equiparables, así como su tentativa punible, cuando el monto de lo defraudado –en aquel entonces– no excediera de seiscientos noventa y un mil trescientos nueve pesos con noventa centavos.

El **propósito perseguido con esa modificación, evidentemente, fue cancelar la posibilidad de que los inculpados por tales delitos y sus tentativas punibles, obtengan la libertad provisional bajo caución**, debiendo, por tanto, permanecer reclusos en prisión durante la instrucción del proceso penal respectivo, aunque finalmente por sentencia definitiva que quede firme sean declarados inocentes.

Lo anterior, **en función de la peligrosidad de los responsables y particularmente, la frecuencia con se cometían, de ahí que se consideró que debían ser castigados con mayor rigor** y eliminarse el beneficio de la libertad preparatoria.

La reforma de 1999 tiene un sólido fundamento: la comisión de delitos fiscales atenta contra el sistema educativo y de salud del país, contra la buena calidad de los servicios públicos de la comunidad, y atenta contra la viabilidad del Estado. Por ello se calificó de graves estos ilícitos y, consecuentemente, dejó de otorgarse el beneficio de la libertad bajo caución mientras se tramita el proceso penal respectivo; sin embargo, por absurdo que parezca, sí se permite el otorgamiento del perdón y en consecuencia, su libertad absoluta, si confiesan y pagan o garantizan el pago de las contribuciones exigidas.

Empero, con apoyo en la norma objeto de crítica (artículo 92 CFF) la SHCP estará en aptitud de solicitar al juez penal el sobreseimiento de un proceso judicial en esta clase de ilícitos calificados como graves, siempre que el inculpado haya efectuado el pago o garantizado “a satisfacción” de la autoridad hacendaria el pago de las contribuciones originadas por los hechos imputados, así como las sanciones y recargos procedentes.

Presumiblemente, aquel inculpado que paga o garantiza el pago de las contribuciones originadas por los hechos imputados, estaría reconociendo su culpabilidad, pues una persona que se considera inocente, jamás haría esa gestión, pues de ser así, por una parte aceptaría automática o tácitamente su responsabilidad, y consecuentemente, se vería obligado a pagar o garantizar el pago de las contribuciones exigidas, más las sanciones y recargos respectivos.

Luego, la gestión de pago o garantía de lo exigido, y la solicitud de sobreseimiento por parte de la autoridad hacendaria, sólo se explican y esperan respecto de un procesado que se sabe y reconoce culpable, y que por ende, confiesa mediante este trámite su culpabilidad y ofrece su reparación.

En consecuencia, todo aquel contribuyente que se encuentre libre en virtud de que la SHCP solicitó el sobreseimiento de su proceso penal, es un delincuente fiscal confeso que fue perdonado y liberado. Visto así, resulta sumamente injusto que los inculpados tengan que decidir entre defender su inocencia en la cárcel o confesarse culpables y aspirar a una pronta liberación.

El precepto en comento es criticable en tanto que faculta a la Secretaría para liberar en forma definitiva a un delincuente fiscal confeso, evitando que sea sancionado por no cumplir con sus obligaciones fiscales, **sólo por haber recibido el pago omitido, lo que o que evidentemente es una aberración jurídica y un absurdo moral**, ya que no existe justificación alguna, ni jurídica ni moral, para que “se privilegie” a esta clase de delincuentes fiscales confesos. Esto equivaldría, valga el ejemplo, a perdonar a un asaltante de bancos, por el sólo hecho de que devuelva el dinero robado.

Asimismo, se considera que esta atribución legal conferida por el CFF a la SHCP, no satisface la exigencia ciudadana en el sentido de que las leyes brinden la certeza jurídica de que el castigo ayuda a preservar el Estado de Derecho, ni colabora a disuadir la comisión de más delitos; por el contrario, el dispositivo legal contribuye a liberar a delincuentes fiscales confesos del castigo que la ley contempla para ellos, debilitándose así, el principio de legalidad que se busca tutelar.

Por ello, se considera que el artículo 92 del CFF indebidamente otorga a la SHCP la facultad de otorgar el perdón y solicitar la libertad de delincuentes fiscales confesos (implícitamente), lo que en definitiva, **promueve la corrupción de los funcionarios fiscales que ostentan esta facultad, al tiempo que institucionaliza la impunidad de este tipo de delincuentes y el “terrorismo fiscal”** al permitir que, eventualmente, la autoridad haga uso de esta atribución para abusar, amenazar, amedrentar e incluso, extorsionar al contribuyente.

Máxime cuando la expresión “a satisfacción” de la autoridad hacendaria contenida en dicho precepto, es vaga y subjetiva, pues queda al arbitrio del fisco, eso es, al mismo querellante, resolver si la suma pagada o garantizada por el presunto delincuente le “satisface”, lo cual es contrario al principio de seguridad y certeza jurídica.

En ese orden de ideas, **se considera necesario eliminar la atribución legal de la SHCP relativa a la posibilidad de so-**

licitar el sobreseimiento en los procesos penales relativos a delitos fiscales calificados como graves, sólo porque recibió a satisfacción el pago de la contribución omitida y sus accesorios o bien éstos quedaron garantizados, habida cuenta que hacerlo implica favorecer un mecanismo corrupto y corruptor a favor de autoridades fiscales, que incuba graves injusticias contra la sociedad en general y contra los ciudadanos indebidamente acusados de delitos fiscales en particular.

Lo anterior, permitirá dar congruencia al régimen aplicable a los delitos fiscales, particularmente hacer coincidir el contenido del tercer párrafo del artículo 92 del CFF con el sentido y propósito de la reforma a ese ordenamiento publicada el 17 de mayo de 1999.

Acorde a la anterior argumentación, se propone reformar el párrafo tercero del artículo 92 del CFF para suprimir la facultad conferida a la SHCP en el artículo 92 del CFF, para otorgar el perdón y solicitar el sobreseimiento en los procesos penales relativos a delitos fiscales calificados como graves, sólo porque recibió a satisfacción el pago de la contribución omitida y sus accesorios o bien porque éstos quedaron garantizados, habida cuenta que promueve la corrupción de los funcionarios fiscales que ostentan esta facultad, al tiempo que institucionaliza la impunidad de este tipo de delinquentes y el “terrorismo fiscal”, al permitir que eventualmente, la autoridad haga uso de esta atribución para abusar, amenazar, amedrentar e incluso, extorsionar al contribuyente.

IV. Fundamento legal

Lo constituyen los artículos 71 fracción II y 78 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), concordantes con el diverso 6 fracción I del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, mismos que quedaron precisados desde el inicio de este documento.

V. Denominación del proyecto de ley o decreto

También fue precisado al inicio de este documento y lo es **proyecto de decreto que reforma el artículo 92, párrafo tercero, del Código Fiscal de la Federación.**

VI. Ordenamientos a modificar

Como lo indica el título referido, es el Código Fiscal de la Federación, en el artículo 92, párrafo tercero.

VII. Texto normativo propuesto

En mérito de lo anterior, someto a consideración de ese honorable pleno de la Cámara de Diputados el siguiente

Artículo Único. Se reforma el artículo 92 párrafo tercero del Código Fiscal de la Federación, para quedar como sigue:

Artículo 92. ...

I. a III. ...

...

Los procesos por los delitos fiscales a que se refieren las tres fracciones de este artículo se sobreseerán a petición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando los procesados paguen las contribuciones originadas por los hechos imputados, las sanciones y los recargos respectivos, o bien estos créditos fiscales queden garantizados a satisfacción de la propia Secretaría. La petición anterior se hará discrecionalmente, antes de que el Ministerio Público Federal formule conclusiones y surtirá efectos respecto de las personas a que la misma se refiera. **La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en ningún caso podrá pedir el sobreseimiento de los procesos penales, cuando el procesado no tenga derecho a obtener su libertad provisional bajo caución, por tratarse de delitos fiscales graves.**

...

...

...

...

VIII. Artículos Transitorios

Sobre el particular, se propone el siguiente:

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

IX, X y XI. Lugar, fecha y nombre y rúbrica del iniciador

Notas:

1 Margain Manautou, Emilio, *Introducción al estudio de derecho tributario mexicano*, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1969, página 324.

2 Lomelí Cerezo, Margarita, *Derecho fiscal represivo*, México, Porrúa, 1979, página 183.

3 Diario Oficial de la Federación del 17 de mayo de 1999.

4 Citado por Manuel Bermúdez Tapia, “La fragilidad de la política criminal y los derechos fundamentales en el sistema penitenciario peruano”, Urvio. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, FLACSO-Ecuador, número 1, mayo, 2007, página 31.

5 Solís Espinosa, Alejandro, *Política Penal y política penitenciaria*, Cuaderno 8, Departamento Académico de Derecho, Pontificia Universidad Católica del Perú, septiembre, 2008, consultable en <http://departamento.pucp.edu.pe/derecho/>

6 Siendo delitos de querrela, jurídicamente es posible el otorgamiento del perdón, en términos de la regla de carácter general contenida en el artículo 93 del Código Penal Federal.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de noviembre de 2011.— Diputado Marcos Pérez Esquer (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen.

LEY GENERAL DE PESCA Y ACUACULTURA SUSTENTABLES

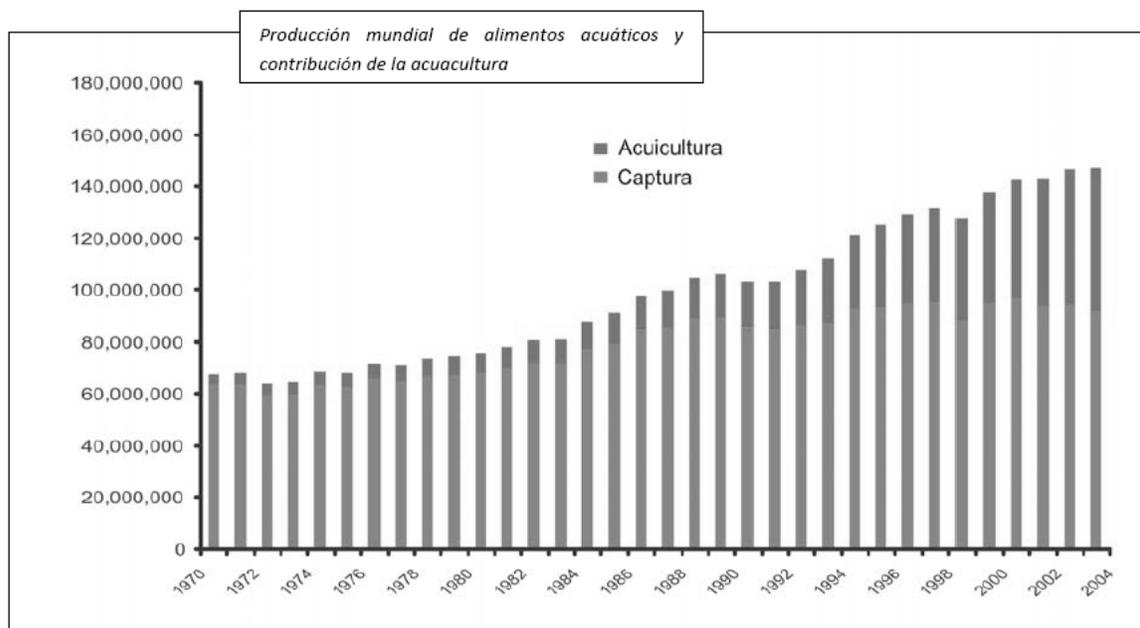
«Iniciativa que reforma los artículos 17, 82 y 84 de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, a cargo de la diputada María Guadalupe García Almanza, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Problemática

La acuicultura o cría de peces es uno de los sistemas de producción de alimentos de más rápido crecimiento en todo el mundo. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la producción acuícola mundial generó en 1990 só-

lo 27 mil millones de dólares, mientras que en 2006 la cifra llegó a 86 mil millones de dólares.¹

En cuanto a niveles de producción, ésta alcanzó en 2004 un volumen de 54.4 millones de toneladas, con una tasa de crecimiento anual de 8.8%.²



El Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) de nuestro país, ha señalado que la acuicultura es a nivel mundial la segunda actividad económica con mayor crecimiento, sólo por debajo del sector de las tecnologías de la información.³

Impulsar el crecimiento de la acuicultura es de suma importancia, en particular en términos de seguridad alimentaria, por la sobreexplotación que sufren los bancos marinos del planeta. La FAO calcula que a partir del 2015 la extracción empezará a estancarse como resultado de este fenómeno, a la par que la demanda de productos del mar seguirá creciendo. En la actualidad, “mil millones de personas dependen de peces y mariscos como su principal fuente de proteínas”.⁴

Sin embargo, para fortalecer y consolidar la acuicultura, se requiere de promover la diversificación y tecnificación de la misma, es decir, avanzar hacia el desarrollo sostenible de nuevos cultivos y pesquerías cuya producción esté basada en recursos hasta ahora subexplotados.

El grupo de trabajo que tomó parte en el estudio *Orientaciones Estratégicas para el Desarrollo Sustentable de la Acuicultura en México*,⁵ publicado por Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, SC, y la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, identificó tres grupos de cultivos acuícolas:

1. En el primero se encuentran el camarón, el ostión y la piscicultura de agua dulce que, “por su volumen y valor, soportan la producción actual, abastecen de alimentos de alta calidad al mercado, generan empleos y aportan divisas”;

2. El segundo grupo está integrado por especies que actualmente se producen a pequeña escala, pero que cuentan con el potencial suficiente para generar nuevos negocios y empleos, a condición de que exista una planeación adecuada en las áreas de infraestructura, inversión, comercialización y evaluación de capacidades ambientales; y

3. En el tercer grupo se hayan un conjunto de especies, especialmente marinas, “que tienen alto valor en el mercado, donde la producción pesquera ofrece un abasto insuficiente y las cuales ofrecen la oportunidad vía el desarrollo tecnológico de generar una expansión de la acuicultura marina”.

En el cuadro siguiente⁶ es posible apreciar, las especies que se producen en las distintas regiones acuícolas del país, así como los cultivos con potencial de desarrollo.



Entre los años 1981 y 2006, la actividad pesquera nacional se estabilizó en un orden promedio de 1.2 millones de toneladas en peso vivo, con un máximo histórico, en 1997, de 1 570 586 toneladas. A partir de 2007 inició un repunte que permitió al país alcanzar una producción de 1 768 068 toneladas en 2009.⁷

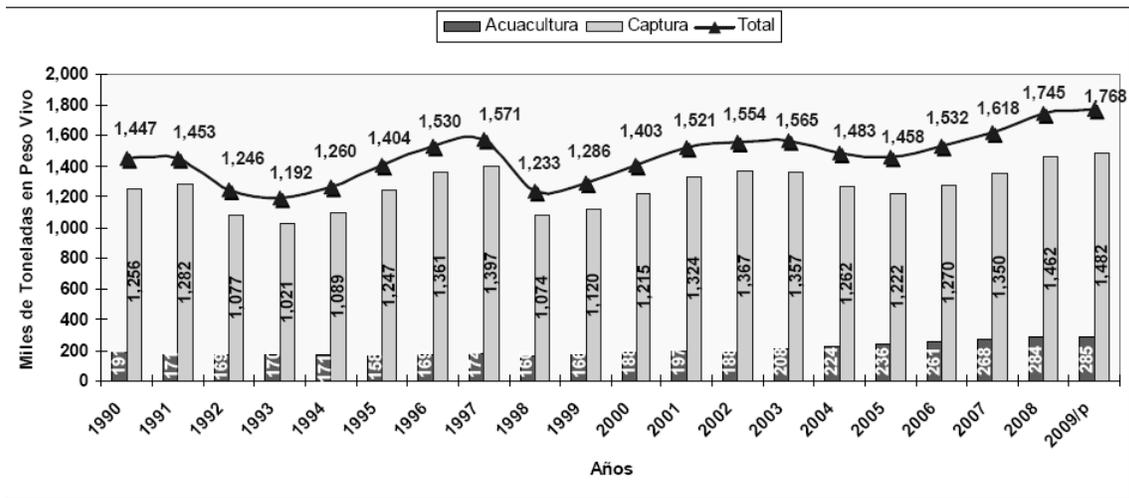
A pesar de este ligero aumento, las autoridades mexicanas coinciden con la FAO en que cualquier incremento sustancial de producción de alimentos de origen acuático en México, como ocurre en el resto del mundo, tendrá que obtenerse de la acuicultura marina y continental.⁸

En 2003, el 13.28% de la producción pesquera mexicana correspondió a acuicultura, es decir 207 776 toneladas se obtuvieron por esta vía, frente a los 1.3 millones de toneladas producto de la captura.

Ahora bien, frente a la producción pesquera total nacional de 2009, equivalente a 1.4 millones de toneladas, la acuicultura ascendió a 285 019 toneladas y representó 16% del total, con lo que se ha mantenido por debajo del crecimiento mundial anual promedio de 8.8%. De acuerdo con la *Car-*

ta Nacional Acuícola, publicado el 31 de enero de este año en el Diario Oficial de la Federación, en materia de acuicultura México presenta una tasa media de crecimiento de 4.5%.

Producción nacional pesquera y acuícola (1990-2009)⁹



“En nuestro país importamos cantidades importantes de salmónidos, tilapia y bagre. La acuicultura nacional está hoy enfocada a monocultivos intensivos para exportación y su participación en el mercado interno es poco significativa, excepto en comunidades rurales que practican las llamadas pesquerías acuiculturales”.¹⁰

Para que la acuicultura pueda consolidarse como una alternativa real para atender la creciente demanda de alimentos, estimular la actividad económica así como el desarrollo regional y favorecer la mitigación de la pobreza, se precisa de políticas públicas que apoyen su desarrollo.

Ello sólo podrá lograrse si se impulsan mecanismos de financiamiento, acceso a tecnología de punta y asistencia técnica para responder a las exigencias de inocuidad, sanidad y sustentabilidad de los productos. A la vez se requiere de cadenas de comercialización que vinculen a los pequeños productores con el mercado, en tanto se procura que su acceso a tierra, agua, semillas y alimentos no se vea afectado por los grandes desarrollos acuícolas.¹¹ Finalmente, un reto que enfrentarán tanto los pequeños como los grandes productores, y para el cual la capacitación resulta esencial, es el cambio climático.

Por lo anterior, a través de esta iniciativa de Ley proponemos apoyos para orientar la acuicultura hacia la producción sustentable, pues la producción acuícola nacional en términos generales no cumple con esta condición, a la vez que se ha dado un desplazamiento de las especies nativas a favor de las importadas, con la consecuente pérdida de diversidad biológica e introducción de parásitos que representan riesgos sanitarios para las especies endémica.

Como ejemplo, referimos el río Tunal, en Durango, “donde a raíz de la introducción de especies no nativas como *Cyprinus carpio*, *Carassius auratus*, *Lepomis macrochirus* y *Micropterus salmoides*, se perdieron 7 especies nativas en tan sólo 15 años”.¹²

La recuperación y desarrollo de especies nativas es fundamental para crear una industria propia, sustentable, que responda a las preferencias regionales de mercados ya existentes, pero ello sólo podrá lograrse con tecnologías de cultivo específicas.

Argumentos que sustentan la presente iniciativa

México es un país rico en recursos pesqueros y con gran potencial para el desarrollo de la acuicultura, pues al lado de sus más de 11 mil kilómetros de costas posee 12 500 kilómetros cuadrados de lagunas y 6 500 kilómetros cuadrados de aguas interiores. Adicionalmente, cuenta con una diversidad de especies nativas susceptibles de ser cultivadas, como camarón blanco del Pacífico, ostra Americana, abulón, almejas y langostinos.

De acuerdo con Sagarpa, el consumo per capita directo de pescados y mariscos ascendió en 2009 a 13.06 kilogramos. De mantenerse esta tendencia y dadas las proyecciones de crecimiento de la población, las cuales establecen que en el 2030 habitaremos en México 121 millones, la oferta de productos del mar será insuficiente, a menos que se mantenga un crecimiento sostenido de la producción,¹³ el cual, como lo señalamos líneas arriba tendrá que venir de la acuicultura.

Sin embargo, la propia Sagarpa ha reconocido que entre las debilidades que limitan el desarrollo del sector acuícola están el marco legal y normativo, la carencia de organización en las unidades de producción, la poca inversión privada y gubernamental, la carencia de tecnología para la obtención de semillas y engorda de especies acuáticas, la falta de coordinación institucional y la baja prioridad que se otorga a la actividad en el uso del agua.¹⁴

Adicionalmente, la acuicultura enfrenta el reto de dejar atrás el esquema de monocultivo de especies de mayor valor económico, fenómeno que se presenta a partir de 1992, cuando se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Acuicultura. Actualmente el camarón es el mayor cultivo del país, lo que en términos de impacto al ambiente ha significado contaminación de las lagunas costeras y tala de mangle para la construcción de granjas.

La historia de la evolución de la acuicultura en nuestro país da cuenta de que el desarrollo comercial de ésta se inició a principios de los años setenta con la producción de tilapia, carpa y trucha arcoíris. En la década siguiente se avanzó en el cultivo de camarón. En los noventa iniciaba la consolidación del sector y actualmente, “la industria acuícola ha superado la capacidad productiva de industrias de producción primaria, como la agricultura y la ganadería”.¹⁵

De acuerdo con la Carta Nacional Acuícola, las especies que se explotan con fines comerciales, ya sea para la exportación y/o para satisfacer las demandas del mercado interno son: el atún aleta azul, el bagre, el camarón blanco del Pacífico, la carpa, la langosta de agua dulce, el langostino malayo, los peces de ornato de agua dulce, la rana toro, la tilapia y la trucha arcoíris. De ésta, la única nativa es el atún aleta azul, todas las demás fueron introducidas al país, por lo que se les considera invasivas.

La Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) ha establecido como una de las mayores amenazas para la biodiversidad, la introducción, intencional o accidental, de especies exóticas (no nativas) que desarrollan un comportamiento invasivo, pues desplazan a especies nativas y causan graves daños a los ecosistemas.

De acuerdo con la FAO, a las prácticas responsables y sostenibles de acuicultura le son inherentes términos como conservación de especies, aprovechamiento racional de los recursos, preservación de la biodiversidad y protección del ambiente.

El Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO, en su Artículo 9, refiere la imperiosa necesidad de que los Estados, como parte de un conjunto de buenas prácticas, establezcan procedimientos efectivos para realizar una evaluación y un seguimiento apropiados del medio ambiente, con el fin de reducir al mínimo los cambios ecológicos perjudiciales y las correspondientes consecuencias económicas y sociales derivadas de la extracción de agua, la utilización de la tierra, la evacuación de efluentes, el empleo de medicamentos y sustancias químicas y otras actividades acuícolas.

Por su parte, nuestra Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, de julio de 2007, establece en su artículo 17 que entre los principios que se deberán observar para la formulación y conducción de la Política Nacional de Pesca y Acuicultura se encuentra “el ordenamiento de la acuicultura a través de programas que incluyan la definición de sitios para su realización, su tecnificación, diversificación, **buscando nuevas tecnologías que reduzcan los impactos ambientales y que permitan ampliar el número de especies nativas que se cultiven**”.

En vista de la importancia que reviste la protección de nuestra biodiversidad como base para el desarrollo acuícola, la presente Iniciativa propone modificaciones a los artículos 17, 82 y 84 de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, a fin de proteger a las especies endémicas y con ello la diversidad acuícola de nuestro país.

Fundamento legal

Por lo anteriormente expuesto y fundado, el suscrito diputado federal de la LXI Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario de Convergencia, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 17, 82 y 84 de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, a fin de proteger el cultivo de especies endémicas.

Texto normativo propuesto

Ley General de Pesca y Acuicultura sustentables

Artículo Primero. Se reforma el artículo 17 para quedar como sigue:

Artículo 17. Para la formulación y conducción de la Política Nacional de Pesca y Acuicultura Sustentables, en la aplicación de los programas y los instrumentos que se deriven de ésta Ley, se deberán observar los siguientes principios:

I. a IV. ...Quedan igual.

VII. El ordenamiento de la acuicultura a través de programas que incluyan la definición de sitios para su realización, su tecnificación, diversificación, buscando nuevas tecnologías que reduzcan los impactos ambientales y que permitan ampliar el número de especies nativas que se cultiven, **dando prioridad en todo momento al cultivo de especies endémicas sobre las importadas;**

VIII. a X. ... Quedan igual.

Artículo Segundo. Se reforma el Artículo 82 para quedar como sigue:

Artículo 82. Para regular e inducir las actividades de acuicultura llevadas a cabo **en las distintas regiones** del país, y con el propósito de garantizar la productividad, la funcionalidad y **la protección** del medio natural, las entidades federativas **deberán** establecer planes **de desarrollo regional en la materia**, que **fungirán** como instrumentos de planeación, conforme a las disposiciones de la presente Ley.

Dichos planes deberán contemplar como eje rector la orientación de la acuicultura bajo un esquema de producción sustentable, cuidando la conservación y cultivo de especies endémicas. En los planes se establecerán metas cuantificables en periodos de tres a seis años, que permitan observar el crecimiento en la producción de especies nativas y su impacto en los mercados regionales.

Artículo Tercero. Se reforma el Artículo 84 para quedar como sigue:

Artículo 84. La Carta Nacional Acuícola deberá contener, al menos, la siguiente información:

I. El inventario de las especies acuícolas susceptibles de reproducción y cultivo;

II. Caracterización de las zonas por su vocación y potencial de cultivo;

III. Análisis de capacidad instalada por región;

IV. Las especificaciones respecto al dominio de la tecnología para la reproducción y cultivo de las especies acuícolas;

V. Los planes de ordenamiento acuícola, **los cuales irán acompañados de especificaciones sobre los sistemas de información geográfica y programas de monitoreo ambiental empleados en su elaboración. Los programas de monitoreo ambiental deberán arrojar información, de ser el caso, del impacto sobre los ecosistemas de la pesca selectiva, de la introducción de fauna exótica y de la monoexplotación;**

VI. Las normas aplicables a aspectos de conservación, protección y/o aprovechamiento de los recursos acuícolas, incluyendo las relativas a la sanidad, calidad e inocuidad de los productos acuícolas;

VII. Estadísticas de producción, y

VIII. La información que se determine en el Reglamento de la presente Ley.

Artículos transitorios

Único. La presente reforma entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas:

1 Hishamunda, N.; Poulain, F.; Ridler, N. *Prospective analysis of aquaculture development: the Delphi method*. FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper. No. 521. Rome, FAO. 2009. 93p.

2 Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa). *Diagnóstico y Planificación Regional de la Pesca y Acuicultura en México. Resumen Ejecutivo*. México, 2008, p. 5.

3 "Sector acuícola crece en México" en *Panorama acuícola Magazine*, 23 de mayo de 2011. Disponible en: http://www.panoramaacuicola.com/noticias/2011/05/23/sector_acuicola_crece_en_mexico.html.

4 Casas, Rosalba y Dettmer, Jorge. "El sector acuícola en el noroeste de México: importancia del conocimiento y de la innovación" en Re-

vista Electrónica Ide@s CONCYTEG, Año 2, Núm. 19, 2 de mayo de 2007, p. 11. Disponible en líneas

5 Magallón Barajas, F.J., Villarreal-Colmenares, H., Arcos-Ortega, F., Avilés-Quevedo, S., Civera-Cerecedo, R., Cruz-Hernández, P., González-Becerril, A., Gracia-López, V., Hernández-Llamas, A., Hernández-López, J., Ibarra-Humphries, A. M., Lechuga-Deveze, C., Mazón-Suáztegui, J. M., Muhlia-Melo, A. F., Nájera-Páramo, J., Pérez-Enríquez, R., Parchar-Carnejo, Portillo-Clarck, G. y Pérez-Urbola, J. C. 2007. *Orientaciones Estratégicas para el Desarrollo Sustentable de la Acuicultura en México*. Publicaciones especiales del Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S.C. Cámara de Diputados. LX Legislatura. pp. 4-5.

6 Ídem., p. 6.

7 Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca. Sagarpa. *Anuario 2009*. Preliminar. Última modificación: 14 de diciembre de 2010.

8 Sagarpa. *Proyecto Evaluación Alianza para el Campo 2005. Análisis Prospectivo de Política para la Acuicultura y la Pesca*, México. 15 de noviembre de 2006. p. 16.

9 Sagarpa/Conapesca. *Importancia de la acuicultura en el sector económico y alimentario*. 10, p. 9.

10 Inapesca. *Programa Nacional de Investigación Científica y Tecnológica en Pesca y Acuicultura. Documento de Trabajo*. Octubre, 2009. P. 4. Disponible en la dirección electrónica: www.inapesca.gob.mx/RNIIPA/PNICTPA.pdf.

11 Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero. *La acuicultura y sus desafíos* (2009), pp. 8-9.

12 FAO. Departamento de Pesca y Acuicultura. *México. Visión general del sector acuícola nacional*. Disponible en Internet: http://www.fao.org/fishery/countrysector/naso_mexico/es

13 Sagarpa/Conapesca. *Importancia de la acuicultura en el sector económico y alimentario*. 2010, p. 8.

14 Ídem, p. 14.

15 Acuerdo por el que se da a conocer la Carta Nacional Acuícola. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2011.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 29 de noviembre de 2011.— Diputada María Guadalupe García Almanza (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Pesca, para dictamen.

ARTICULOS 102, 110, 111, 116
Y 122 CONSTITUCIONALES

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, del Grupo Parlamentario del PT

El suscrito, Jaime Fernando Cárdenas Gracia, diputado federal a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el apartado a del artículo 102 y los artículos 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para dotar de autonomía constitucional al Ministerio Público y establecer el método para elegir por voto directo de los ciudadanos al procurador general de la República y a los integrantes del Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial.

Exposición de Motivos

En México, el Ministerio Público Federal y los Ministerios Públicos de los estados y del Distrito Federal han estado ligados al poder ejecutivo y en ocasiones han sido penetrados y cooptados por los intereses del crimen organizado.¹ Se trata de órganos de procuración de justicia dependientes, instrumentalizados hacia objetivos políticos, no profesionales y con severos problemas de corrupción interna y hacia la sociedad. Esta situación se ha intentado remediar desde la academia hace muchos años.² En el sexenio del presidente Fox y en éste, se han elevado iniciativas de reformas ante el Congreso de la Unión, a fin de darle “autonomía” a la institución ministerial. La autonomía que se suele proponer es precaria porque las propuestas del fiscal general de la República o equivalentes corren a cargo del presidente de la República y con ratificación del Senado. Según algunas de esas iniciativas el nombrado duraría en el cargo cinco años y podría ser ratificado por otro período similar. Igualmente, la remoción del procurador general tendría que darse por juicio político o declaración de procedencia. Llama la atención en estas propuestas, la posición relevante del ejecutivo, la ausencia de participación de la sociedad civil, y que el Senado también, sin participación de los ciudadanos y sin un procedimiento abierto, público y deliberativo, lo ratifique. Además que la policía ministe-

rial que debe tener a su cargo la persecución e investigación de los delitos siga subordinada al ejecutivo vía la Secretaría de Seguridad Pública Federal y, no al Ministerio Público.

De aprobarse algunos de esos proyectos de reforma, el nuevo Ministerio Público nacería mal. Un Ministerio Público deficientemente independiente, en donde el presidente es el que propone a su titular, seguiría careciendo de autonomía. Jorge Carpizo por su experiencia en este ámbito, al haber sido procurador general de la República, ha hecho en la academia una serie de propuestas que son en su mayoría atinentes y que consisten en: ³

- “1. La creación de un órgano constitucional autónomo.
2. Un método nuevo para el nombramiento de los procuradores.
3. La creación de los Consejos del Ministerio Público y los de la policía. Las garantías de autonomía técnica a los agentes de estas organizaciones.
4. La autonomía presupuestal.
5. La autonomía interna de los fiscales.
6. El juez de control especializado en la averiguación previa”

La primera propuesta implica la conformación del Ministerio Público como órgano constitucional autónomo,⁴ señalamiento a la que muchos nos hemos adherido.⁵ En el derecho comparado, por ejemplo en Argentina,⁶ se realiza con cercana aproximación ese ideal, pues el artículo 120 de la Constitución de ese país prescribe: “El Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la república. Está integrado por un procurador general de la Nación y un defensor general de la Nación y los demás miembros que la ley establezca. Sus miembros gozan de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones”.

Un Ministerio Público independiente y autónomo debe tener, entre otras, las siguientes características: estar previsto en la Constitución; no depender de los poderes tradicionales ni fácticos; gozar de autonomía técnica y funcional;

determinar las responsabilidades de sus titulares que deben ser ajenos a consideraciones políticas y partidistas; y contar con garantías judiciales a los miembros del Ministerio Público (estabilidad, remuneración suficiente, inamovilidad, carrera ministerial etc.). Carpizo dice que configurar a las procuradurías como órganos constitucionales autónomos es un paso adelante para luchar contra la corrupción, la parcialidad, los abusos de poder y las influencias políticas en la procuración de justicia.⁷ En lo que no podemos sino estar de acuerdo.

En cuanto al nombramiento del procurador, Carpizo propone que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el pleno del Consejo del Ministerio Público propongan dos candidatos cada uno. La comisión respectiva del Senado examinaría las propuestas y presentaría a la consideración del pleno del Senado la designación de uno de los cuatro candidatos. El Senado o la Comisión Permanente del Congreso designaría al procurador general de la República por una mayoría calificada de 2/3 partes de los senadores presentes. La intención de Carpizo es despolitizar en la mayor medida posible el nombramiento. Desde luego, que esta propuesta es superior a otras porque elimina al ejecutivo en la designación y, además, la existencia de una mayoría de 2/3 partes de senadores en la ratificación abunda en la independencia e imparcialidad del Procurador. No obstante, desde nuestro punto de vista, queda fuera la sociedad civil en la designación; la sociedad civil, debe tener derecho no sólo a realizar propuestas sino a vigilar todo el procedimiento de designación. Por otra parte, también es importante precisar el término del mandato del Procurador para no hacerlo rehén de las coyunturas políticas, principalmente las sexenales, por eso el periodo de designación debe estar totalmente desvinculado del ejecutivo y del mandato de cualquiera de las cámaras legislativas, de preferencia debe haber un período de larga duración con todas la garantías de permanencia y de protección contra las acechanzas políticas (juicio político, declaración de procedencia, remuneración suficiente, etcétera).

Por lo anterior, nosotros en esta iniciativa de reforma constitucional, proponemos que el procurador general de la República sea electo por los ciudadanos mediante voto universal, libre, directo y secreto. Los aspirantes a procurador deberán realizar un examen de conocimientos ante el Instituto Federal Electoral. Los cinco que obtengan las mejores calificaciones presentarán sus propuestas ante los ciudadanos en los medios de comunicación electrónica utilizando para ello los tiempos del Estado. No podrán los candidatos a procurador recibir ningún tipo de financiamiento y desde

luego no podrán realizar campaña alguna. En el proceso electoral inmediato el procurador será electo y durará en su cargo nueve años. Estará garantizada su permanencia en el cargo y sólo podrá ser destituido mediante juicio político o declaración de procedencia.

Carpizo incorpora con razón los Consejos del Ministerio Público y los de la policía a su propuesta. Nos parece atinado que un Consejo se encargue de la administración de la procuraduría y de la policía, que atienda la carrera ministerial y policial, la profesionalización de peritos, los concursos de acceso (públicos y abiertos), las responsabilidades de los miembros del ministerio público y de la policía. De la propuesta de Carpizo, rescato la necesidad de que el Consejo sea para el ministerio público y para la policía, que no se trate de dos Consejos. El éxito y la legitimidad del Consejo dependerá de su autonomía frente a los poderes formales e informales, del método de designación de sus miembros, que debe ser abierto, público, deliberativo, con participación de la sociedad civil; así como de la inmovilidad, permanencia de sus titulares y, de las garantías de independencia del órgano. Además de su funcionamiento, que debe ser transparente, de cara a la sociedad y, como instancia, constituirse en un cuerpo pequeño y no burocratizado.⁸

En este sentido, en nuestra iniciativa de reforma constitucional, el Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial, debe ser electo por los ciudadanos bajo las mismas condiciones y procedimiento que el procurador general de la República. Sus integrantes que serán cuatro, durarán en el encargo nueve años. Gozarán de las mismas garantías de inamovilidad, permanencia y remuneración que el Procurador y, sólo podrán destituidos del encargo por juicio político o mediante declaración de procedencia.

Sobre la autonomía presupuestal, Carpizo propone una autonomía no basada en la Constitución sino basada en un tratamiento similar a lo que actualmente ocurre en órganos como el Instituto Federal Electoral. Esto es, el Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial elaboraría el anteproyecto de presupuesto, escuchando los criterios del procurador general y, posteriormente, una vez que éste sea aprobado, se enviaría directamente a la Secretaría de Hacienda, que sólo puede integrarlo al proyecto de presupuesto federal, pero sin que dicha Secretaría haga modificación alguna.⁹ Esta propuesta no resuelve desde nuestro punto de vista, como ocurre en el poder judicial, la instrumentalización política que la Cámara de Diputados puede

hacer a la autonomía del Ministerio Público, como igualmente ha sucedido en el Instituto Federal Electoral, en donde, por razones de revancha y coyuntura, el presupuesto de esa institución suele disminuirse por el poder legislativo. Por tanto, nos parece insuficiente ese nivel de autonomía presupuestal. Proponemos en cambio, que se determine un porcentaje presupuestal fijo en la Constitución para el ministerio público, a fin de evitar, que coyunturas políticas impacten negativamente en el funcionamiento del órgano.

La autonomía e independencia interna de los agentes del Ministerio Público es necesaria para legitimar la función ministerial. El agente del Ministerio Público no debe perseguir e investigar los delitos a partir de influencias indebidas de sus superiores o de actores externos. La independencia interna y externa de los fiscales es en este sentido similar a la de los jueces. Por eso, en esta iniciativa se propone el servicio de la carrera ministerial y los principios de actuación del Ministerio Público, que a saber son: el respeto a los derechos fundamentales, el profesionalismo, la oportunidad, la honradez, la eficiencia, la legalidad, la certeza, la independencia, la imparcialidad y la objetividad.

También Carpizo propone un juez de control especializado en la averiguación previa como sucede en los casos de Italia y Alemania. Este juez, como se sabe, ya se encuentra incorporado *–mutatis mutandis–* al sistema constitucional mexicano, según la reforma constitucional penal de 2008 al artículo 16 de la Carta Magna. Las ventajas de los jueces especializados son obvias, pues cuentan con mayor información para determinar lo procedente respecto a las solicitudes del fiscal que restringen libertades y derechos, sus decisiones son expeditas, el respeto a los derechos humanos se beneficia de un control de legalidad más profundo y, se auspicia un incremento en las funciones de control constitucional.¹⁰ La propuesta de Carpizo era impecable y por eso fue incorporada a la reforma constitucional de 2008.

Estimamos que la reivindicación de Carpizo para darle autonomía al Ministerio Público es el camino que debemos seguir en México. Sin autonomía y profesionalización en esta función y en la policía, el sistema judicial por más perfecto que sea, estará incompleto y no sería suficiente en la tarea de construcción del Estado de derecho, en el combate a la corrupción y a la impunidad. Es una tarea imposterizable si queremos tener un sistema jurídico y de procuración de justicia distinto, más democrático, abierto a la sociedad, y propio de un Estado constitucional y democrático de derecho.

Por las consideraciones anteriormente expuestas y fundadas proponemos iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el apartado A del artículo 102 y los artículos 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para dotar de autonomía constitucional al Ministerio Público y establecer el método para elegir por voto directo de los ciudadanos al procurador general de la república y a los integrantes del consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial

Artículo Primero. Se deroga el primer párrafo del apartado A del artículo 102 de la Constitución, en su lugar se propone uno nuevo, y se adiciona a continuación del propuesto, un segundo párrafo:

“A. El Ministerio Público es un órgano constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. El procurador general de la República será electo por los ciudadanos mediante voto universal, libre, directo y secreto. Los aspirantes a procurador deberán realizar un examen de conocimientos ante el Instituto Federal Electoral. Los cinco que obtengan las mejores calificaciones presentarán sus propuestas ante los ciudadanos en los medios de comunicación electrónica utilizando para ello los tiempos del Estado. No podrán los candidatos a procurador recibir ningún tipo de financiamiento y no realizarán campaña alguna. En el proceso electoral que corresponda el procurador será electo y durará en su cargo nueve años. Estará garantizada su permanencia en su función y sólo podrá ser destituido mediante juicio político o declaración de procedencia. El Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial será electo por los ciudadanos bajo las mismas condiciones y procedimiento que el procurador general de la República. Sus cuatro integrantes durarán en el encargo nueve años. Gozarán de las mismas garantías de inamovilidad, permanencia y remuneración que el procurador y sólo podrán destituidos de la función por los mismos motivos y procedimientos que éste. Las deliberaciones y decisiones del Consejo serán públicas”.

“Las asuntos fundamentales del Ministerio Público serán adoptadas por el Consejo. Al Ministerio Público le será asignado al menos el 0.5 por ciento del presupuesto de egresos de la Federación. La Policía Ministerial auxiliará al Ministerio Público en la persecución e investigación de los delitos. Los servidores públicos del Ministerio Público y de la Policía Ministerial que no se-

an de elección o del nivel directivo serán parte del servicio civil de carrera. Sus integrantes regirán su actuación por los principios de respeto a los derechos fundamentales, profesionalismo, oportunidad, honradez, eficiencia, legalidad, certeza, independencia, imparcialidad y objetividad. La ley regulará las ramas, los sistemas y procedimientos para la preparación, la selección, la designación, la estabilidad, la capacitación, la promoción y la remoción de los agentes del Ministerio Público y de la Policía que conforman el servicio de carrera ministerial”.

Incumbe...

...

...

...

...

Artículo Segundo. Se reforma el primer párrafo del artículo 110 de la Constitución para quedar en los siguientes términos:

“Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito federal, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, **los integrantes del Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial de carácter federal**, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, **los integrantes del Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial del Distrito Federal**, los magistrados de circuito y los jueces de Distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos”.

Artículo Tercero. Se reforma el primer párrafo del artículo 111 constitucional para quedar en los siguientes términos:

“Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, **los integrantes del Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial de carácter federal y los integrantes del Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial del Distrito Federal**, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha lugar a proceder contra el inculpado”.

Artículo Cuarto. Se adiciona una nueva fracción VI al artículo 116 constitucional y se recorre la actual y las subsecuentes de la vigente norma constitucional para quedar en los siguientes términos:

“VI. El Ministerio Público de los estados se conformará a través de órganos constitucionales autónomos con personalidad jurídica y patrimonio propios. Los principios y reglas para su integración, organización y actuación serán los mismos que se prevén en esta Constitución para el Ministerio Público Federal”.

VII. Las relaciones...

VIII...

...

Artículo Quinto. Se deroga el vigente apartado D del artículo 122 constitucional y en su lugar se propone el siguiente:

“D. El Ministerio Público del Distrito Federal es un órgano constitucional autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio. Los principios y reglas para su in-

tegración, organización y actuación serán los mismos que se prevén en esta Constitución para el Ministerio Público Federal”.

Transitorios

Artículo Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. El procurador general de la República y los integrantes del Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial serán electos en el proceso electoral siguiente a la entrada en vigor de esta reforma. De igual forma se procederá en los Estados y en el Distrito Federal.

Artículo Tercero. En tanto se eligen o nombran, según sea el caso, a los servidores públicos previstos en este Decreto, los que se encuentren en funciones en el Ministerio Público Federal, en los Estados y en el Distrito Federal, podrán a juicio de las autoridades competentes, si no existe disposición jurídica en contrario, y con pleno respeto a la soberanía de las entidades federativas y a cada ordenamiento jurídico y nivel de gobierno, continuar en sus encargos.

Artículo Cuarto. En un plazo no mayor a seis meses después de la entrada en vigor de este Decreto, el Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, realizarán las adecuaciones legales necesarias para darle eficacia jurídica al presente decreto.

Artículo Quinto. Los concursos del servicio civil de carrera para cubrir las plazas del Ministerio Público Federal, de los estados y del Distrito Federal deberán realizarse a más tardar en un año después de la entrada en vigor de este decreto.

Notas:

1 La exposición de motivos es deudora de la obra de Cardenas Gracia, Jaime; y Mijangos Borja, María de la Luz, *Estado de Derecho y corrupción*, México, Editorial Porrúa, 2005, páginas 182-185.

2 Fix-Zamudio, Héctor, *Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*, UNAM, México, 2002, páginas 178-181.

3 Carpizo, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo” en *Revista de Estudios Políticos*, número 125, julio-septiembre, 2004, páginas 39-78.

4 Existe una amplia bibliografía sobre la necesaria autonomía e independencia del Ministerio Público. Para un enfoque comparado ver Díez-Picazo, Luis María, *El poder de acusar. Ministerio Fiscal y Constitucionalismo*, Ariel Derecho, Barcelona, 2000, páginas 171 y ss.

5 Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, UNAM, México, 1996, páginas 269-271.

6 Es importante hacer notar que la independencia del Ministerio Público en Argentina fue consecuencia de los pactos de transición a la democracia que ocurrieron al finalizar la última dictadura militar.

7 Carpizo, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo” en *Revista de Estudios Políticos*, número 125, julio-septiembre, 2004, p. 68.

8 Carpizo, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo” en *Revista de Estudios Políticos*, número 125, julio-septiembre, 2004, p.74.

9 Carpizo, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo” en *Revista de Estudios Políticos*, número 125, julio-septiembre, 2004, p.75.

10 Carpizo, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo” en *Revista de Estudios Políticos*, número 125, julio-septiembre, 2004, páginas 76-77.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados, a 29 de noviembre del 2011.— Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

ARTICULO 4 CONSTITUCIONAL

«Iniciativa que reforma el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, del Grupo Parlamentario del PT

El suscrito, Jaime Fernando Cárdenas Gracia, diputado a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos y, de los artículos 6 fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta soberanía, la siguiente

Exposición de Motivos

I. Introducción.

Esta iniciativa tiene un triple propósito: obligar a todos los jueces y autoridades a interpretar el ordenamiento jurídico desde la Constitución y los tratados; garantizar la pluralidad de métodos interpretativos; e incorporar a la Constitución el principio de proporcionalidad como uno de los métodos existentes para atender la interpretación de principios y el conflicto entre ellos¹.

Las razones de la iniciativa obedecen a la necesidad de cambiar y dinamizar la cultura jurídica nacional. ¿Por qué necesitamos un cambio en la cultura jurídica del país?

Entre otras cosas, para acompañar el proceso de transición a la democracia. Es absurdo que la transición se plantee sólo como cambio en las reglas del juego político que tienen que ver con el acceso y el ejercicio del poder público, pero que no se planté también como un cambio en la manera de concebir y entender el derecho por parte de los operadores jurídicos. Podríamos hipotéticamente acordar las mejores reglas e instituciones pero ello poco serviría si ese proceso no se acompaña con maneras diversas de entender lo jurídico y las potencialidades que esa nueva comprensión genera para mejor proteger y garantizar los derechos fundamentales y los principios democráticos. Un cambio en la cultura jurídica potenciaría los avances institucionales, les daría una profundidad que hoy no se tiene. Tengo la convicción, que entre otras razones, nuestra transición no ha avanzado lo suficiente, porque los operadores jurídicos la suelen frenar con sus visiones tradicionales sobre el derecho, principalmente los límites que incorporan las escuelas tradicionales de la interpretación y la argumentación.

Hoy debemos entender el derecho y sus alcances de una manera diferente a la del pasado. Debemos remover dogmas y obstáculos para que lo jurídico no sea más un elemento de neutralidad y de asepsia social. El derecho tiene que estar comprometido con los fines y principios del ordenamiento, pero también con la realidad. El derecho no puede ser el obstáculo al cambio social sino el promotor del mismo, la palanca fundamental para nuestro desarrollo en sociedad.

Se nos enseñó en las facultades de derecho del país que el derecho sólo era un conjunto de normas externas, bilaterales, heterónomas y coactivas. Jamás nuestra comprensión ha visto el derecho desde la argumentación que las autoridades y operadores jurídicos hacen sobre las normas. Por otra parte, el estado de derecho ya no es el imperio de la ley, sino el imperio del derecho, esto es, de la Constitución, de los principios y de la labor de intérpretes y argumentadores. La profundidad del estado de derecho se mide por la pluralidad y calidad de la argumentación².

El estado de derecho –como dice Pisarello³ en su polémica con Eusebio Fernández –implica, por un lado el sometimiento del propio estado a la legalidad pero también que es indispensable proteger la libertad de los ciudadanos de la injerencia ilegítima de los poderes públicos, sin importar que éstos cuenten con el apoyo coyuntural de la mayoría, sobre todo frente a fenómenos de corrupción o de terrorismo de estado; pero, por otro, significa controles para los poderes privados, para el mercado, y garantías de derechos sociales de prestación para todos los ciudadanos que los protejan de las desigualdades de hecho que el propio mercado, librado a su propia lógica, produce. Además, el estado de derecho hoy en día es constitucional, lo que entraña su carácter democrático, promotor de la participación y deliberación ciudadana sobre todos los asuntos de relevancia pública, por ello está orientado hacia la protección de los derechos fundamentales, tanto de libertad como de naturaleza social, económica y cultural, así como incluyente con derechos fundamentales de nuevas generaciones, que se inscribe en un contexto de sociedades pluralistas, multiculturales y heterogéneas dentro de procesos de globalización. Igualmente, el estado de derecho contemporáneo no concibe al derecho exclusivamente como conjunto de reglas, sino también de principios jurídicos expresos e implícitos que subordinan el derecho infraconstitucional al constitucional, pero que debido a la indeterminación de la fuerza expansiva de los principios, es imprescindible la argumentación de todo el ordenamiento. Bien podríamos decir que el derecho de nuestro tiempo es argumentación; el estado de derecho no es ya el imperio de la ley sino el imperio del derecho, esto es, de la Constitución, de los principios y de la labor de intérpretes y argumentadores⁴.

La argumentación jurídica representa una superación de los métodos de interpretación tradicionales⁵. Los métodos interpretativos que hoy conocemos –gramatical, lógico, histórico, sistemático, etcétera– aparecen cuando se hizo evidente en el siglo XIX que era imposible el mito de la

claridad de la ley. La Teoría del Derecho tuvo que idear algunos métodos interpretativos para que el derecho no perdiera en seguridad jurídica. Savigny estableció cuatro cánones de la interpretación (gramatical, lógico, histórico y sistemático) para permitir al intérprete hallar la idea inmanente a la ley, averiguar el pensamiento del legislador, actuar con objetividad y certeza, sin margen para sus valoraciones personales. En Francia, en el Código de Napoleón de 1804 se dio total prevalencia a la averiguación de la voluntad auténtica del legislador, pues detrás de la letra de la ley hay una voluntad que ilumina, sin posibilidad para la incertidumbre. En Alemania, la jurisprudencia de conceptos entendió que por detrás de las normas jurídicas existe un entramado de conceptos que son expresión de una especie de razón jurídica universal. Conceptos como negocio jurídico, testamento, contrato, compra-venta, préstamo, no son puros nombres de coyunturales invenciones del legislador sino realidades ontológicas que permiten dar solución a cualquier conflicto. A finales del siglo XIX y principios del siglo XX, también en Alemania, el segundo Ihering propone el método teleológico o funcional basado en la vida social e histórica, en donde lo que importa para determinar el significado de la norma es analizar el fin o los fines a los que sirve. En Francia, Geny señala que la norma legal no agota el Derecho ni predetermina la sentencia, con lo que queda siempre un amplio espacio para la valoración. Poco a poco, interpretar ya no es tanto conocer o averiguar, cada vez es más valorar y decidir; el referente de la sentencia correcta ya no lo proporciona un método de interpretación sino que ahora son criterios sociológicos de justicia.

El paso al irracionalismo estaba dado. Los irracionalistas sostienen que no hay método o procedimiento que pueda dotar de garantías a la decisión jurídica, que sería, sobre todo, una decisión guiada por las valoraciones e inclinaciones del juez. En esta posición están teorías como el movimiento del derecho libre (Kantorowicz, Fuchs o Ehrlich) y el realismo jurídico estadounidense más extremo como el de Frank o también el realismo jurídico escandinavo de Alf Ross. Hans Kelsen forma parte también de esta corriente, pues la decisión del juez no tiene carácter científico, es política jurídica, un acto volitivo del juez que escoge entre distintas alternativas de solución y aplica el Derecho al caso particular. Frente a los irracionalistas encontramos también posiciones racionalistas que consideran que sí es posible ofrecerle al juez pautas metódicas que permitan que su interpretación de los términos legales sea la correcta y la objetiva.

Las teorías de la argumentación son el producto de esta larga polémica histórica. Aceptan las críticas del irracionalismo pero intentan superarlas con medios diferentes a los de los racionalistas. Constituyen un nuevo paradigma porque no sólo se preocupan por la decisión jurídica de las autoridades, sino que traspasan el edificio jurídico y entienden el razonamiento jurídico como esencialmente dialógico, es decir, la práctica decisoria no está presidida por un razonar subjetivo sino por uno intersubjetivo. Las razones que cuentan no son las de conciencia subjetiva del intérprete sino los argumentos intersubjetivos; las razones que se expresan hacia los otros como justificación de las opciones y decisiones no provienen de su correspondencia con una norma previa, sino de la aceptación de un hipotético auditorio universal capaz de ser convencido con las mejores razones aportadas. En las teorías de la argumentación importa cómo se argumenta, cómo se motiva, cómo se descubren los argumentos, cuáles son sus tipos y cómo se puede evitar la manipulación de los instrumentos retóricos. En otras palabras, si tenemos en cuenta el componente de irracionalidad que puede existir en cualquier decisión, se debe intentar darle un carácter de racionalidad a la argumentación.

Lo fundamental en todas estas teorías es el reconocimiento de que el razonamiento jurídico no es un proceso mecánico ni el Derecho un sistema axiomático⁶. El Derecho no sólo se conforma por reglas que obedecen a la interpretación silogística y a la subsunción, el Derecho está también conformado por principios constitucionales y directrices y, desde luego es siempre reformulado por la argumentación⁷. El reconocimiento de los principios es clave para entender el modelo argumentativo del Derecho en adición al normativo, realista, o puramente axiológico. Los principios y la argumentación han superado la visión formalista del Derecho centrada exclusivamente en una de las expresiones de las normas que son las reglas⁸.

En nuestra tradición el Derecho debía ser estatal, de origen legislativo, imperativo y de aplicación mecánica. Ninguna de esas cuatro características es correcta. El Derecho no se origina sólo en los órganos del Estado (también en la sociedad, por ejemplo comunidades indígenas), el Derecho más importante no está en la ley sino en la Constitución, las principales normas del sistema como la soberanía popular carecen de sanción y, la interpretación de normas constitucionales no es una operación mecánica ni silogística, sino una que recurre a la ponderación entre principios contrapuestos.

El neoconstitucionalismo a diferencia del “excesivo positivismo”⁹ presenta a la Constitución como el centro, base y fundamento de todo el sistema jurídico, pero es una Constitución pensada en términos de principios y directrices que se interpretan no bajo el vetusto esquema de los métodos tradicionales del Derecho, sino mediante la ponderación; la Constitución es omnipotente en cualquier análisis, asunto o caso; la ley pasa a segundo plano, es más, la ley y cualquier otro ordenamiento debe verse siempre bajo el prisma de la Constitución y, algo muy importante, el Derecho no representa un esquema homogéneo de sociedad sino otro heterogéneo en donde los sentidos y significados de la Constitución son plurales y en ocasiones difícilmente compatibles.

En estas nuevas realidades se pone en evidencia que el Derecho no siempre tiene origen estatal, rompiendo con ello, una de las ideas tradicionales del positivismo. En efecto el Derecho tiene también orígenes plurales en las comunidades indígenas, los partidos, sindicatos, iglesias, organismos internacionales, etcétera, y no necesariamente ese mundo normativo que es eficaz, tiene el reconocimiento de los órganos del Estado. Además y debido a la importancia de la interpretación y de la argumentación, el Derecho ya no descansa preponderantemente en cuanto a su origen y formación en los órganos legislativos, el derecho legislado es reelaborado por jueces y autoridades administrativas. Los tribunales constitucionales lo definen por encima del legislador cuando determinan los sentidos de las normas constitucionales. Aquella visión de la escuela de la Exégesis sobre el papel del legislador racional (que no se equivoca, que no hace nada inútil, que es previsor, etcétera) ya no se sostiene, y el legislador ha dejado de ser el señor del Derecho, su lugar lo ocupa el juez constitucional. La imperatividad del Derecho también está en crisis: las principales normas del sistema carecen de sanción y su cumplimiento no depende de su grado de coerción sino de su nivel de legitimidad y respaldo social. En este sentido las características clásicas del derecho del positivismo han sido trastocadas. Existe pluralismo jurídico y no monismo, el Derecho no tiene necesariamente un origen estatal, el legislador no es el sujeto por antonomasia del Derecho y la coerción no es el dato fundamental para saber cuando una norma debe ser considerada como jurídica.

La formalidad jurídica en el pasado negó que el Derecho tuviese como origen un partido hegemónico que generaba el Derecho para recrear el sistema. En la actualidad, la formalidad jurídica intenta negar que el Derecho tiene su ori-

gen en la partidocracia y en los pactos entre los partidos, es decir, se rechaza que los contenidos de la ley están contractualizados y responden a la visión de la clase política y no desgraciadamente a la visión de los ciudadanos.

Desde la visión política del Derecho no puede desconocerse que todo sistema normativo está dentro de un contexto y que como dicen los hermeneutas, los textos se leen o deben leer desde esos contextos. Los sistemas jurídicos no se producen por generación espontánea tienen una razón de ser y objetivos políticos evidentes. Ello obliga a estar abierto a nuestras realidades. En el pasado, el Derecho mexicano provenía de un sistema autoritario¹⁰ y en buena medida el orden normativo buscaba apuntalar y consolidar ese tipo de régimen. Principalmente el Derecho público nacional pretendía lograr esos objetivos. Un repaso a la legislación electoral de la época y a la actuación de las autoridades que la aplicaban daría cuenta de lo que aquí se dice. El cambio del régimen que se dio principalmente en el ámbito electoral propició nuevas formas de entender el derecho electoral. Sin embargo, el resto del sistema normativo sigue incólume, principalmente en cuanto a las reglas del ejercicio del poder público y en cuanto a la forma de entender y comprender el derecho desde la Constitución y los tratados.

II. Razones de por qué todos los jueces y autoridades deben interpretar las normas secundarias desde la Constitución y los tratados

En México existe un indebido monopolio de la interpretación constitucional en la Suprema Corte, sin que exista fundamento constitucional alguno. La autoridad secundaria no interpreta “desde” la Constitución y no hay posibilidad del control difuso. Resultado: a) Empobrecimiento de la cultura jurídica y b) Alejamiento de los ciudadanos de la Constitución.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación vía jurisprudencia y no con fundamento en el texto de la Constitución ha impuesto un monopolio totalmente indebido de interpretación constitucional. La Corte impide que otros tribunales del propio poder judicial como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación interpreten y desapliquen normas infraconstitucionales opuestas a la Constitución aunque ello implique una contradicción con los artículos 133, 128 y 41 de la norma fundamental.

El artículo 133 establece, como obligación para los jueces de las entidades federativas, la de resolver de conformidad

con la Constitución Federal y desaplicar normas infraconstitucionales que consideren contrarias a la carta magna. El artículo 128 determina que todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen. El artículo 41, párrafo primero de la ley fundamental, refiere una obligación para los constituyentes originarios y revisores de las entidades federativas, cuando expresa: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los estados, por lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los Estados que en ningún momento podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal”.

Es palmario que todos estos preceptos señalan la supremacía absoluta de la Constitución como lo indicara Antonio Martínez Báez¹¹ y sin embargo, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se aparta de esos contenidos. Con ello se afecta el carácter normativo de la Constitución, la jerarquía de las normas y la validez jurídica del ordenamiento secundario.

El carácter normativo se lesiona porque la Constitución deja de ser una norma de trabajo para toda autoridad judicial y administrativa. Sólo unos cuantos –los miembros de la Suprema Corte– están en condiciones de aplicarla y de interpretarla. Las autoridades se desvinculan de la Constitución y no ven en ella una norma sino un documento político-social. Se disminuye la lealtad a la Constitución, la legalidad secundaria sustituye y abarca el universo del ordenamiento jurídico, y los valores, reglas y principios constitucionales sólo son vinculantes para jueces y autoridades de una manera indirecta.

La jerarquía de las normas se rompe, pues se tiene que seguir un camino indirecto y ajeno a la propia autoridad para determinar si se cumplió con el principio de jerarquía o si fue desatendido. Mucho menos puede hacerse un juicio sobre la ponderación en caso de conflicto entre normas y principios constitucionales. El juez común y la autoridad administrativa son menores de edad sin capacidad para entender, aplicar e interpretar la Constitución. El principio de jerarquía normativa en nuestro país es una ilusión para la mayoría de las autoridades.

Un concepto clave para el Estado de Derecho consiste en que los jueces y autoridades apliquen el derecho válido. Ese postulado es de difícil realización en México. Los jue-

ces comunes y autoridades administrativas no saben si la norma que aplican es válida, o lo peor, a sabiendas que es inválida tienen que aplicarla, pues no tienen el poder, por lo menos así lo dice el dogma, para apartarla aún en el caso de que sea evidentemente contraria a la Constitución. El conjunto de nuestros jueces y funcionarios no pueden tener un papel crítico con su Derecho, ni un compromiso con su actuación, son autómatas que suelen pronunciar mecánicamente y maquinalmente las palabras de la ley.

Las razones teóricas que se han dado en contra del artículo 133 de la Constitución son inatendibles. Tena Ramírez, por ejemplo, calificó al artículo 133 de la Constitución como “un precepto oscuro, incongruente y dislocador de nuestro sistema”¹², pero no esgrimió un solo argumento para responder el porqué debía considerarse a dicha norma como incongruente o dislocadora, exclusivamente indicó que la intervención de jueces locales provocaría una verdadera anarquía en el sistema jurídico. Al parecer, lo único que tenemos para explicar la negativa al control difuso es un argumento *ad hominem* de signo elitista, pues estructuralmente los artículos 133, 128 y 41 pertenecen al ordenamiento constitucional.

El debate no es nuevo, y se remonta a Ignacio Vallarta que tuvo sus dudas sobre la conveniencia de un monopolio del Poder Judicial sobre el control de constitucionalidad¹³. Gabino Fraga, en su momento, sostuvo que: “el principio de la supremacía jerárquica de la Constitución es bastante para considerar que todos los poderes de la Federación, pueden, en lo que se refiere a su propia actuación, interpretar los textos constitucionales relativos sin que al hacerlo extralimiten su competencia o invadan la privativa de otro poder”¹⁴.

Antonio Martínez Báez de manera más comprometida adujo que existe la obligación de apartar el cumplimiento de las leyes contrarias o repugnantes a la Constitución, mediante el examen de la constitucionalidad de las normas secundarias, a toda clase de autoridades, aún al poder ejecutivo, particularmente a través de sus tribunales administrativos¹⁵. Más recientemente, Elisur Arteaga y Juventino Castro manifiestan posiciones favorables hacia un control de constitucionalidad por vía de excepción¹⁶. Hasta autores menos partidarios del control difuso como Ignacio Burgoa admiten que en los casos en que alguna ley o Constitución local contenga preceptos manifiesta y notoriamente opuestos a la ley suprema del país, los jueces de cada estado tienen el deber de no aplicarla y atender en sus fallos a los mandamientos de ésta¹⁷.

A pasar de la disputa doctrinal mencionada, el motivo de oposición al control difuso tiene que ver más con la desconfianza hacia los jueces y autoridades administrativas de este país que con una posición jurídica, en tanto que no hay norma en el texto constitucional que dé al Poder Judicial Federal el monopolio del control de constitucionalidad, y si en cambio, hay normas expresas que permiten sostener la viabilidad de un control difuso.

El origen del artículo 133 proviene de la cláusula segunda del artículo VI de la Constitución estadounidense¹⁸, y de la tradición sentada por el famosísimo caso *Marbury versus Madison*¹⁹, pero en el derecho latinoamericano donde confluyen tanto la tradición jurídica de los Estados Unidos como la continental europea, encontramos ejemplos como en Perú y en Nicaragua, en donde el control concentrado y el difuso conviven²⁰, pues se trata en todo caso, de que la Constitución sea realmente una norma suprema, y el criterio de validez para el resto del ordenamiento.

La presente iniciativa pretende que la norma constitucional de manera expresa obligue a todos los jueces y autoridades a interpretar desde la Constitución y los tratados con el propósito de que todos los jueces y autoridades del país tengan como marco de actuación a las normas de mayor jerarquía del sistema. No proponemos que cualquier juez o autoridad declare la inconstitucionalidad de las normas, lo que proponemos es que los jueces y autoridades armonicen los significados de las normas secundarias a los significados de la Constitución y los tratados. Que éstos vean la ley y los reglamentos desde los significados constitucionales y de los tratados, a fin de respetar el principio de supremacía constitucional y el principio de validez jurídica. De esta suerte, la interpretación y la aplicación jurídica, responderían más a los derechos fundamentales y a los principios democráticos. Lograríamos una vinculación mayor entre el texto constitucional, la ley y la realidad.

III. Razones que damos para explicar por qué debe privilegiarse la pluralidad de métodos interpretativos

Una Constitución pluralista y democrática no debe privilegiar un solo método porque se empobrecería la interpretación. Además, todo método interpretativo remite a una escuela jurídica, es decir una cierta visión unidimensional e incompleta del Derecho. El método histórico remite al papel dominante que la Escuela Histórica tuvo en Alemania durante una parte del siglo XIX. El método exegético remite a la Exégesis, escuela dominante en Francia y en los países latinos en el siglo XIX. El método sociológico re-

mite a las escuelas realistas que tuvieron influencia en la primera mitad del siglo XX. El método gramatical está vinculado a las escuelas formalistas del Derecho. Los métodos axiológicos a las escuelas iusnaturalistas, etcétera.

Todos esos métodos y escuelas responden a una cierta concepción del derecho, a una forma de entenderlo, en donde a veces se privilegia la parte normativa del Derecho, otras se favorece su comprensión axiológica y, en otras, sus facetas sociológicas. El Derecho de nuestros no sólo es norma, también es hecho y valor, pero igualmente es argumentación, afirmación de principios políticos democráticos o, defensa y garantía plena a los derechos humanos o a los derechos de equidad de género. Por eso ningún método debe prevalecer en la interpretación y todos deben ser empleados y, dependiendo de las circunstancias del caso y del contexto, alguno o algunos podrían tener mayor o menor relevancia.

Una forma de transformar la cultura jurídica nacional –excesivamente formalista– reside en aceptar la pluralidad de métodos interpretativos para fomentar una comprensión del Derecho más abierta y plural. En pocas palabras más democrática porque entiende que no sólo la democracia tiene que ver con la pluralidad de los sujetos que interpretan las normas sino con la pluralidad de métodos empleados para resolver los conflictos y casos concretos.

IV. Razones a favor de la incorporación del principio de proporcionalidad para interpretar y resolver conflictos entre principios constitucionales

La subsunción y la aplicación mecánica están reservadas para los casos fáciles en donde no se ponen en duda las premisas. En los casos difíciles en donde se ponen en duda las premisas deben acudir a formas argumentativas diversas, de carácter retórico u otras que se apoyan en el principio de proporcionalidad. El silogismo y la subsunción son métodos argumentativos que no sirven para resolver una antinomia de principios. Éstos han venido a modificar los cimientos de la tradicional Teoría del Derecho. Las razones son las siguientes: los principios ordenan observar una conducta en la mayor medida posible, un principio no puede invalidar a otro y, en la solución de la colisión entre ellos, se busca la concordancia de principios en el ordenamiento. El principio de proporcionalidad, vía para resolver las colisiones de principios²¹, está compuesto por los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Con el subprincipio de idoneidad se determina si la intervención en los derechos fundamentales es adecuada

o no para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo. El subprincipio de necesidad sirve para analizar si la medida de intervención en los derechos fundamentales es la más benigna con el derecho fundamental intervenido entre todas aquellas que revisten la misma idoneidad para contribuir a alcanzar el objetivo propuesto. El principio de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación sostiene que la intervención en el derecho fundamental debe estar justificada por la importancia de la realización del fin perseguido por la intervención legislativa.

En nuestro tiempo no es aceptable acudir al expediente que jerarquiza principios a priori y de manera absoluta. De darse, significaría entronizar ciertos derechos sobre otros y romper con el carácter abierto y tolerante de las sociedades contemporáneas. El principio de proporcionalidad es superior a otras vías o métodos porque se hace cargo del carácter pluralista, abierto y democrático de la sociedad, es decir, admite el carácter conflictivo y heterogéneo del componente social.

Los conflictos entre normas no se dan sólo a nivel de reglas. Si subimos un escalón más, podemos decir que en todas las partes del orden jurídico se notan fricciones entre los principios de todo Derecho, es decir, entre los principios de justicia, de funcionalidad y de seguridad jurídica; ninguno de los principios puede ser realizado de manera total, alguno de ellos tiene que ser sacrificado, total o parcialmente, dependiendo de los casos²².

El problema de antinomias de principios, no puede atenderse como el problema de las antinomias entre reglas. Los conflictos o antinomias entre principios, según algunos se caracterizan:

“ 1) Porque o bien no existe una superposición de los supuestos de hecho de las normas, (reglas) de manera que es imposible catalogar en abstracto los casos de posible conflicto, como ocurre con la igualdad o con los derechos fundamentales; bien porque, aún cuando pudieran identificarse las condiciones de aplicación, se trata de mandatos que ordenan observar una conducta en la mayor medida posible, siendo así que la determinación de lo exigible depende de la concurrencia de otros principios o mandatos; 2) porque, dada la naturaleza constitucional de los principios en conflicto y el propio carácter de estos últimos, la antinomia no puede resolverse mediante la declaración de invalidez de alguna de las normas, pero tampoco concibiendo una de ellas como excepción permanente a la otra; 3) porque, en conse-

cuencia, cuando en la práctica se produce una de estas contradicciones la solución puede consistir bien en el triunfo de una de las normas, bien en la búsqueda de una solución que procure satisfacer a ambas, pero sin que pueda pretenderse que en otros casos de conflicto el resultado haya de ser el mismo...”²³.

Cómo se solucionan los conflictos entre principios, es una cuestión difícil. Algunos proponen tres posibles situaciones teóricas de contradicción entre principios: 1) Un conflicto normativo entre un principio en sentido estricto y una directriz o norma programática: se resolvería con la aplicación preferente del primero, puesto que los principios en sentido estricto recogen valores que se consideran “razones categóricas frente a cualesquiera interés” ; 2) un conflicto normativo entre dos principios en sentido estricto; entonces habría que ponderar las razones de cada uno de ellos, así como la preferencia aplicativa de uno sobre el otro; y, 3) un conflicto normativo cuando entran en conflicto dos directrices o normas programáticas, aquí la solución implica determinar la articulación de políticas capaces de lograr, en el mayor grado posible la consecución de los objetivos recogidos en las normas programáticas, por tanto, la ponderación, es la base de la solución a estas antinomias²⁴. Tal como puede apreciarse, la ponderación juega un papel fundamental en la solución de antinomias entre principios.

Los principios que no son excluyentes en el plano abstracto, no siguen entonces la lógica de las reglas. En los principios, la solución antinómica se da caso por caso a partir de una relación de preferencia condicionada. El modo de resolver antinomias de principios se llama en términos gruesos ponderación, aunque como vamos a ver a continuación, la ponderación es un elemento del principio de proporcionalidad. Otros métodos de solución son: el uso del principio del contenido esencial, la razonabilidad, la concordancia práctica, que entre otros se expondrán. La ponderación entraña una relación de continuidad y efectos recíprocos entre los principios; el perfil o delimitación entre los principios se resuelve siempre en concreto a la luz de la necesidad y justificación de la tutela de otros principios en pugna. Dentro de la Constitución no existen jerarquías internas, por lo tanto, la realización entre principios debe ser precisada en cada situación específica. Los principios deben optimizarse perviviendo entre ellos, no eliminándose mutuamente. Por eso, el resultado de la interpretación entre principios opuestos, no es el triunfo aplastante de alguno de ellos, sino su armonización, la búsqueda de una solución intermedia que procure la menor lesión entre los principios contradictorios.

La ponderación o proporcionalidad estricta se caracteriza como un paso intermedio entre la declaración de relevancia de dos principios en conflicto para normar prima facie un cierto caso y la construcción de una regla para atender en definitiva ese caso. La regla podría generalizarse y cuando ello ocurre, hace innecesaria la ponderación en casos futuros.

Un asunto que no debe perderse de vista en la ponderación o proporcionalidad estricta reside en el objeto de la ponderación: una jerarquía móvil de principios²⁵, que deben ser jerarquizados por el juzgador caso a caso. Este, desde luego, tiene un ámbito de discrecionalidad amplio, asunto que ha sido muy criticado desde ciertas posiciones que consideran que los juzgadores se transforman en colegisladores y hasta en coautores de la Constitución.

Existen teorías materiales de los derechos fundamentales y teorías estructurales de la vinculación del legislador a los derechos fundamentales que intentan prevalecer como criterio para la solución de antinomias entre principios jurídicos²⁶. Las teorías materiales de los derechos fundamentales: la liberal, democrática y del Estado social se ofrecen para algunos como el marco más adecuado para la interpretación de los derechos fundamentales.

La teoría liberal establece que los derechos fundamentales son derechos de libertad frente al Estado. Estas teorías reconocen al individuo una esfera de libertad negativa previa al Estado. Tal como Locke reconoció, el hombre es dueño absoluto de su propia persona y de sus posesiones²⁷. La libertad negativa presupone que el individuo puede optar por una conducta entre toda una gama de posibilidades de acción, de escoger entre fines y estrategias alternativas, y define conceptualmente un espacio en el cual, el hombre puede elegir entre diversas alternativas de conductas, ajeno a toda clase de interferencias provenientes del Estado o de otros individuos. La libertad es el ámbito en el que un hombre puede actuar sin ser obstaculizado por otros²⁸.

En toda la tradición liberal de los derechos fundamentales: Locke, Spinoza, Kant, John Stuart Mill o I. Berlin, es claro que la libertad se concibe como no interferencia. Estas ideas llevadas al plano jurídico han significado que autores como Schmitt señalen que los derechos fundamentales no son sino esferas de la libertad, de las que resultan derechos y, precisamente derechos de defensa²⁹. Los derechos a prestaciones positivas en la obra de Schmitt no son auténticos derechos, son derechos relativos, pues están condicionados por la organización estatal y por el lugar que esta

organización asigna al individuo. Los derechos de libertad en cambio no están a disposición del legislador. En consecuencia, los derechos de libertad constituyen un catálogo reducido, y están fuera del ámbito del legislador. Desde luego que en caso de conflicto entre los derechos absolutos de libertad negativa y el resto de los derechos o principios jurídicos éstos prevalecerán indefectiblemente. Sin embargo, Schmitt llegó a sostener que en algunos casos excepcionales estos derechos pueden ser limitados con medidas mesurables y controlables. Estos últimos elementos pueden implicar tibiamente presupuestos para el principio de proporcionalidad, y para la armonización entre derechos en caso de conflicto entre ellos, pero con prevalencia de los derechos de defensa.

En otras teorías liberales de los derechos, como la de Rawls, se coincide con la idea que las libertades básicas conforman una lista breve y cerrada, en la cual están incluidas únicamente las libertades del pensamiento y de conciencia, las libertades políticas de asociación, las libertades físicas y de integridad de la persona, y los derechos y libertades implicadas por el principio de legalidad³⁰. Para Rawls es obvia la prioridad de las libertades sobre todos los demás bienes importantes para la sociedad, incluidos los fines que atañen a una mejor redistribución social de la riqueza. Para Rawls las libertades básicas, y los derechos fundamentales en que se concretan posteriormente, no son susceptibles de restricción. Rawls, por tanto, rechazaría la aplicación de un principio de proporcionalidad o concepto de ponderación. El liberalismo político pretende hacer innecesaria la ponderación mediante la reducción de la lista de derechos fundamentales a los imprescindibles para el desarrollo de las facultades morales de la persona. La teoría de Rawls entra en crisis cuando se aplica una Constitución que reconoce no sólo los derechos de libertad, sino también derechos sociales y derechos fundamentales democráticos.

La teoría democrática de los derechos fundamentales propugna la atribución al sujeto de la mayor capacidad posible para darse normas a sí mismo, defiende un entendimiento del individuo como sujeto soberano, capaz de autogobernarse, que tiene el derecho de no obedecer más que a sus propios designios. La libertad se entiende como libertad ejercida dentro de la comunidad y no por un individuo aislado³¹.

Las normas válidas sólo serán aquellas en donde los individuos hayan participado en calidad de miembros de discursos racionales. En términos habermasianos, el principio

democrático no es nada distinto al principio del discurso institucionalizado mediante la forma jurídica³².

La dimensión democrática de los derechos afecta sobre todo a las libertades de conciencia, opinión, expresión, prensa, información, reunión, sindicación y asociación, que son aquellas que revisten un mayor significado como factores constitutivos de un libre proceso de producción democrática del Estado. Se trata de fundamentos o presupuestos funcionales de la democracia.

La teoría democrática vista desde el principio de proporcionalidad nos señalaría que se concede a determinadas posiciones jurídicas relacionadas con el principio democrático, una primacía o un mayor peso en la ponderación, cuando entran en conflicto con posiciones que se derivan de las libertades o de derechos que tutelan otros bienes. Algunas sentencias del Tribunal Constitucional Español han puesto de relieve, la primacía de ciertos derechos sobre otros en función de su dimensión democrática. La sentencia 104 / 86, concedió una primacía a las libertades de expresión y de información frente al derecho al honor en función del principio democrático³³.

En síntesis, se puede señalar, que los derechos democráticos son restringibles. Pueden ser restringidos en razón de las libertades, de los derechos de prestación y de otros derechos de prestación y democráticos por parte de otros titulares y en razón de otros bienes constitucionales. Existe por tanto un imperativo de armonización de estos derechos con otros en caso de colisión.

La teoría de los derechos fundamentales en el Estado social se basa en el concepto de necesidad³⁴. El filósofo Ernst Tugendhat³⁵, establece que los derechos fundamentales señalan reglas de cooperación social que trazan las condiciones en las cuales se desarrollan los vínculos entre los individuos, y entre estos y el Estado. Hay sectores sociales, de la comunidad que no pueden valerse por sí mismos. Por tanto, el sistema de derechos fundamentales no puede sostenerse sobre la presunción errada de que la sociedad está conformada enteramente por individuos capaces, autónomos y autosuficientes, que además intervienen en condiciones de igualdad en la toma de decisiones políticas.

Las reglas de cooperación desarrollan el principio de solidaridad, conforman los derechos prestacionales y prescriben deberes de actuar que tiene un doble efecto de irradiación. Dichos deberes se proyectan en primer lugar sobre el propio afectado –a quien su status inicial como persona au-

tónoma le impone una obligación de autoayuda-, y sobre sus familiares y allegados, que tienen con el afectado un vínculo de solidaridad muy estrecho. Si estas obligaciones positivas no pueden ser satisfechas en primera instancia, se traspan, de modo subsidiario, sobre todos y cada uno de los miembros de la sociedad, que se aúnan en el Estado.

Autores como Alexy³⁶ han sostenido que el argumento principal a favor de los derechos fundamentales sociales es un argumento de libertad, pues la libertad jurídica para hacer u omitir algo sin libertad fáctica (real), es decir, sin la posibilidad fáctica de elegir entre lo permitido, carece de todo valor.

Ya sea, que los derechos sociales tengan su origen en la necesidad o en la libertad, es un hecho que éstos requieren a diferencia de otros derechos, de leyes de ayuda, subsidio, aseguramiento, organización, impuestos, procedimiento, dirección, planificación y fomento. Como otros derechos, los derechos sociales tienen una validez prima facie, y por tanto, en caso de colisión con otros derechos, será necesaria su armonización o ponderación, en cada caso concreto.

Para no debilitar el núcleo de los derechos sociales se ha sostenido un principio de no regresividad. Esto es, la prohibición del retroceso social, que entraña que al Legislador le está vedado desmontar las medidas que ha adoptado para desarrollar los derechos prestacionales. En virtud de esta prohibición, el legislador está incapacitado para disminuir las medidas que ha aprobado para desarrollar los derechos prestacionales, aunque sectores doctrinales, matizan este principio señalando que el derecho al no retroceso social está ceñido sólo aquellas prestaciones estatales que están dirigidas a satisfacer al “contenido esencial” de los derechos prestacionales³⁷.

La doctrina y la jurisprudencia también han acuñado la afirmación según la cual los derechos prestacionales, en todo su ámbito normativo- que incluye igualmente lo que pueda designarse como contenido esencial-, están sometidos a la “reserva de lo posible”, expresión que no debe entenderse como sólo lo posible desde el punto de vista presupuestario o fáctico, sino también lo posible jurídicamente, es decir, en relación con las exigencias de otros derechos o bienes constitucionales dignos de tutela.

Por la razones anteriores, Bernal ha señalado que los derechos y deberes de protección son posiciones jurídicas prima facie, que se convierten en posiciones definitivas, sólo

después de haber sido ponderadas a la luz del principio de proporcionalidad³⁸.

Las teorías materiales son importantes para determinar el contenido de los derechos fundamentales, para intentar establecer un contenido esencial de los derechos. Sin embargo, llevadas a sus extremos, por ejemplo, el de priorizar en términos absolutos unos derechos sobre otros, haría inviable el establecimiento de condiciones democráticas aceptables en la sociedad. Una sociedad regida por los derechos de libertad sin los de igualdad sería aberrante desde el mismo plano de los derechos o viceversa. También una sociedad que entendiera los derechos sólo desde la participación olvidaría que existen bienes jurídicos, que son válidos para todos independientemente de la participación de los ciudadanos.

Existen tres criterios básicos para resolver conflictos entre principios constitucionales. Estos criterios pretenden ser formales, sin embargo, debe reconocerse que aún ellos tienen un sustrato axiológico como los materiales. Dichos criterios estructurales son: las teorías del contenido esencial de los derechos fundamentales, las teorías internas o del contenido reducido de los derechos fundamentales y, el principio de proporcionalidad, en donde uno de sus elementos es la ponderación.

La tesis del contenido esencial asimila a los derechos a entidades que se asemejan a células para señalar, sobre todo que el Legislador, pero también el intérprete de la Constitución, no puede afectar su núcleo. Esto de entrada ha sido criticado, pues los derechos fundamentales carecen de sustancia o esencia; como conceptos que son, están y estarán determinados en cuanto a su extensión por la forma que sean concebidos por los operadores jurídicos.

Entre las teorías del contenido esencial existen diferencias y matices. Hay teorías que mezclan el contenido esencial con el principio de proporcionalidad, y teorías que restringen la dimensión absoluta del contenido esencial a un espacio temporal³⁹.

Las teorías absolutistas proclaman que los derechos fundamentales poseen un núcleo inalterable que no puede ser afectado por el Legislador, y que existe una zona accidental no esencial que puede ser manipulada por éste. Luciano Parejo lo ha explicado así: “existe un límite definitorio de la sustancia nuclear que en ningún caso puede ser traspasado... es el reducto último que compone la sustancia del de-

recho, disuelto el cual (aunque sólo sea en algunos de sus elementos) el derecho dejó de ser aquello a lo que la norma fundamental se refiere”⁴⁰.

El problema de la tesis absolutista del contenido esencial, es que orilla al intuicionismo para definir el contenido esencial de los derechos. Por eso se ha dicho, por los defensores de esta tesis, que el contenido esencial se define gracias a las convicciones generalizadas de los juristas. Es decir, el contenido esencial se remite a lo que disponga la doctrina, criterio externo y difuso, que no es aceptable en términos ni jurídicos, ni democráticos, pues cuando se esfuman las convicciones generales de los juristas en los casos difíciles, sólo queda el intuicionismo de los órganos de control constitucional para definir el contenido esencial.

Otro criterio para precisar un contenido esencial absolutista consiste en tratar de buscar los intereses jurídicamente protegidos como núcleo o médula de los derechos. El problema es que no existe un criterio intersubjetivo claro, para establecer en todos los casos si uno de los específicos intereses subjetivos protegidos por el derecho fundamental pertenece al núcleo o a la periferia. La indeterminación de los derechos fundamentales, su vinculación con el resto de los derechos y principios constitucionales, hace muy difícil determinar de manera abstracta, absoluta y permanente, un núcleo para cada derecho que por otra parte, está siempre afectado por el contexto económico y social donde el derecho en cuestión opere.

Las teorías mixtas se hacen cargo del exceso de la tesis absolutista del contenido esencial y lo compaginan con el principio de proporcionalidad. Desde esta perspectiva, los derechos fundamentales son vistos con el mismo esquema de la teoría absoluta, es decir, como cuerpos que ocupan un lugar en el espacio, cuya sustancia se subdivide en un núcleo esencial y en una periferia, sin embargo, se incorpora un matiz, las intervenciones del Derecho no están desvinculadas jurídicamente, esto es, dichas intervenciones son admisibles sí se respeta el principio de proporcionalidad⁴¹.

La justificación que brinda la proporcionalidad sólo es válida en la zona periférica del Derecho. Toda medida que afecta su contenido esencial es inconstitucional. Medina Guerrero lo explica bien cuando señala que en el derecho constitucional español operan dos límites de los límites: el contenido esencial, que tiene expresa consagración en el artículo 53.1 de la Constitución Española y, el principio de proporcionalidad que implícitamente está consagrado en la

Constitución. Los dos límites operan en planos independientes. El contenido esencial es una parte definible y cierta del contenido de cada derecho. El principio de proporcionalidad es un instrumento de ponderación de derechos fundamentales.⁴² El contenido esencial está referido a cada momento histórico.

La crítica a las teorías mixtas se puede hacer expresando que es imposible determinar contenidos esenciales de los derechos, pues no existe un criterio racional para ello. La introducción del principio de proporcionalidad en la periferia del Derecho es un paso hacia adelante, sin embargo, la idea de que cada derecho fundamental tiene una zona nuclear que no puede ser restringida, es incompatible con la ponderación entre derechos y bienes. La ponderación y proporcionalidad son métodos lógicamente incompatibles con la idea de un contenido esencial duro y absoluto.

La validez de la restricción Legislativa se establece mediante la evaluación de su proporcionalidad. El contenido esencial no puede ser definido previamente. De esta manera encontramos dos tipos antitéticos de juicios de constitucionalidad. En la teoría absoluta y mixta del contenido esencial el juicio es unidireccional, esto es, el Tribunal Constitucional se limita a detectar el núcleo del Derecho y a observar si la restricción Legislativa lo afecta o no lo afecta; por el contrario, el juicio de constitucionalidad es relacional en términos del principio de proporcionalidad y, por tanto, la labor del Tribunal de Constitucionalidad consiste en establecer si las ventajas que la restricción legislativa implica para el derecho o bien que la justifica, compensan las desventajas para el derecho restringido, en un examen entre las ventajas y desventajas.

La teoría temporal – absoluta del contenido esencial ha sido defendida por Javier Jiménez Campo⁴³. Se basa en tres características: absoluta, culturalista y judicialista. Absoluta porque el contenido esencial del derecho es en todo caso irrestringible por parte del Legislador (preexiste a él); si la legislación afecta al contenido esencial desfigura el Derecho fundamental. Es culturalista porque niega que los derechos fundamentales tengan un núcleo esencial que se pueda definir en abstracto, a priori o de manera ideal; afirma que el contenido esencial del Derecho se debe identificar en la cultura jurídica existente en cada momento histórico de la sociedad. Es judicialista porque reconoce que aquello que sea el contenido esencial de un derecho fundamental no es algo que pueda ser definido antes del juicio de constitucionalidad de la ley restrictiva.

En la teoría de Jiménez Campo, la cultura jurídica en movimiento y cambio define el contenido esencial. El núcleo de cada uno de los derechos a lo largo de la historia varía y en todo caso guarda en su evolución un parecido de familia en sus sentidos anteriores.

La crítica a esta posición es obvia. En una sociedad heterogénea y pluralista, la cultura jurídica no es un dato objetivo. Además, es incorrecto sostener que el contenido esencial preexiste a la construcción del intérprete constitucional, pues es éste quien define el contenido esencial. Por otra parte, no existe ningún mecanismo racional para controlar el cambio histórico de los contenidos esenciales de los derechos que siempre estarán a merced del intérprete de la Constitución.

Las teorías internas de los derechos fundamentales o del contenido reducido de los derechos, sostienen que todo el contenido de los derechos fundamentales vincula al legislador y que en él se integran posiciones que no pueden ser afectadas por leyes restrictivas, pero que dicho contenido tiene una extensión bastante reducida. La teoría interna señala que todas las normas y posiciones que pueden ser adscritas a un derecho fundamental, tienen una validez definitiva y no sólo una validez prima facie. Las restricciones o límites de los derechos fundamentales no proceden del exterior del Derecho sino de una entidad interior o “cosa garantizada” que demarca los contornos de la sustancia a la que aluden las disposiciones que los tipifican⁴⁴.

Distintos autores se han ocupado de la teoría: Müller, Habermas e Ignacio de Otto. Müller sostiene que con la ponderación se subvierte la jerarquía formal del orden jurídico, pues mediante este procedimiento se eleva la importancia de la ley y de las demás disposiciones de rango inferior a la Constitución, de manera tal que se sopesan en un mismo nivel con las disposiciones constitucionales. Los derechos fundamentales dejan de ser barreras para los poderes públicos, se diluyen.

Müller con el auxilio de la hermenéutica propone concretar el programa normativo y el ámbito normativo de cada disposición iusfundamental, mediante un análisis lingüístico. El programa normativo consiste en el conjunto de “datos lingüísticos” interpretados que emanan de cada disposición iusfundamental, el ámbito normativo es el conjunto de “datos reales” aludidos por dichos datos lingüísticos. Müller propone un ejercicio lingüístico: reconocer todos los datos lingüísticos que conforman la disposición de derecho fundamental (programa normativo) y enlazar a estos

datos lingüísticos todos los fenómenos de la realidad que les corresponda (ámbito normativo). Se intenta suplir la subjetividad del Juez constitucional por la objetividad de los límites prefigurados en el texto de la Constitución, aunque ese análisis lingüístico indefectiblemente estará influido por la apreciación cultural del juzgador en turno⁴⁵.

En España, Ignacio de Otto, elabora una crítica al principio de proporcionalidad. Le parece un artificio subversivo que mina la estructura del orden jurídico, pues la relación entre las normas constitucionales se subvierte por entero en perjuicio de los derechos fundamentales, porque el Derecho empieza allí donde acaba la posibilidad de limitarlo. Para de Otto la determinación del contenido de los derechos es un ejercicio de hermenéutica. Se trata de analizar la disposición fundamental por métodos lingüísticos para saber si en su campo semántico se encuentra la norma o la posición iusfundamental que se restringe mediante la ley⁴⁶.

Así de Otto, opina que las limitaciones a los derechos, entendidas como la supresión de una parte de su contenido a causa de actos externos provenientes de los poderes constituidos, no existen, no son necesarias, ni posibles. La Constitución prefigura los contornos del ámbito de los derechos y predetermina todos sus alcances. El contenido del Derecho ya viene limitado por la Constitución.

Habermas, en *Facticidad y Validez*, crítica la idea de los derechos como valores, pues al estar previstos en la Constitución están revestidos de un carácter deontológico y no teleológico (propio de los valores). Los valores además encarnan preferencias de la comunidad, susceptibles de ser sustituidas y modificadas en todo momento, los derechos fundamentales establecen el deber inmutable de ser cumplidos, hasta que sean despojados de su validez mediante los procedimientos previstos en el ordenamiento⁴⁷.

El filósofo de Frankfurt crítica el carácter discrecional del principio de proporcionalidad, su carácter subjetivo y, la imposibilidad del control racional de las decisiones judiciales cuando se acude al principio de proporcionalidad. Su crítica más dura señala que los derechos fundamentales, mediante la aplicación del principio de proporcionalidad, pierden su validez, son degradados jurídicamente.

Habermas encuentra en la teoría de Günther la respuesta. En los casos de colisión entre derechos fundamentales, la decisión del Juez consiste en hallar entre las normas aplicables prima facie, aquella que se acomoda mejor a la situación de aplicación, descrita en la forma más exhaustiva

posible desde todos los puntos de vista relevantes. Tarea que el Tribunal Constitucional sólo puede desarrollar en el control concreto de constitucionalidad y no en el abstracto⁴⁸.

La diferencia entre las teorías internas y la teoría externa de la proporcionalidad reside en que la última admite dos momentos. Un primer momento en que las normas adscritas del derecho fundamental valen *prima facie* y, un segundo, en el que permanece un contenido reducido que vale definitivamente después del juicio de proporcionalidad. En las teorías internas el contenido es definitivo, es fijado de antemano, sin tomar en cuenta las circunstancias del caso y las relaciones con el resto de los derechos fundamentales y de los bienes jurídicos implicados. Ahí se aprecia su debilidad e insuficiencia.

Como ya se dijo, el principio de proporcionalidad está compuesto por los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto⁴⁹.

Con el subprincipio de idoneidad o de adecuación, se determina si la intervención en los derechos fundamentales es adecuada o no para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo. Este análisis acerca de la legitimidad del fin legislativo ha sido designado también como juicio de razonabilidad. El objeto de este juicio de razonabilidad consiste en constatar, que la norma legal sub examine no constituye una decisión arbitraria, porque está fundamentada en alguna razón legítima, es decir, no está prohibido explícita o implícitamente por la Constitución.

El subprincipio de idoneidad es un juicio previo, en ocasiones la incertidumbre sobre sí el fin legislativo es legítimo, no puede dirimirse de entrada, por lo que será necesario esperar a la aplicación del último subprincipio: el de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación. En caso de duda se está a la presunción de constitucionalidad de la ley.

No obstante, es necesario el agotamiento del subprincipio de idoneidad, pues el juzgador debe en esta etapa determinar los fines inmediatos y mediatos perseguidos por el legislador de la manera más concreta posible, de acuerdo con las circunstancias jurídicas y fácticas relevantes. Cada uno de los fines principales y secundarios de la medida legislativa deben ser analizados por separado para concluir sobre su legitimidad. La idoneidad de una medida adoptada por el legislador dependerá de que ésta guarde una relación positiva de cualquier tipo con su fin inmediato, es decir, debe

facilitar su realización con independencia de su grado de eficacia, rapidez, plenitud, etcétera. Bastará en ocasiones la realización parcial del fin legislativo como argumento a favor de la idoneidad de la medida adoptada.

El subprincipio de idoneidad como el de necesidad son análisis preponderantemente fácticos. Esto es, la relación causal entre la medida legislativa y el fin o fines que persiguen es empírica y, debe analizarse tomando en cuenta los conocimientos científicos y/o las convicciones sociales aceptadas generalmente.

El subprincipio de necesidad, sirve para analizar si la medida de intervención en los derechos fundamentales es la más benigna con el derecho fundamental intervenido, entre todas aquellas que revisten la misma idoneidad para contribuir a alcanzar el objetivo propuesto. Para algunos este subprincipio representa una extrapolación del óptimo de Pareto, según el cual una situación es eficiente, cuando no puede operarse ningún cambio posible que mejore la posición de alguien, sin desmejorar la posición de otro.

La elección de medios alternativos, el examen de su idoneidad y de la intensidad con la que afectan negativamente al derecho fundamental, son los aspectos determinantes en la estructura argumentativa del subprincipio de necesidad.

Para la aplicación del subprincipio de necesidad se siguen diferentes reglas. Así, los medios alternativos que no puedan llevarse a la práctica por imposibilidad técnica o por sus costos exorbitantes, no deben ser tenidos en cuenta en el examen de necesidad. La comparación entre medios alternativos no sólo es fáctica también es normativa. Un medio alternativo será más benigno desde el punto de vista empírico, si afecta negativamente con menor eficacia, de modo menos duradero y con menor probabilidad a la norma o posición iusfundamental y, si afecta menos aspectos relativos al bien que esta norma o esta posición protegen. Un medio alternativo se revela como un medio más benigno, desde el punto de vista normativo y analítico, si la norma o posición que habría afectado, de haber sido adoptado por el legislador, tiene un significado o una fundamentalidad menor dentro del ámbito normativo del derecho fundamental, que la norma o posición afectada por la medida legislativa cuya constitucionalidad se controla. En caso de duda en el análisis de los medios alternativos, el juzgador debe esperar a la aplicación del principio de proporcionalidad en sentido estricto. El examen del medio más benigno se lleva en abstracto cuando se trata de control de constitu-

cionalidad abstracta de la ley, se desarrolla en concreto, tomando en cuenta el caso, cuando se trata de control de constitucionalidad de la aplicación de la ley.

También es importante destacar que en el examen de necesidad, además de los medios alternativos de afectación a un derecho iusfundamental, deben tomarse en consideración otros intereses de la comunidad o la posible afectación al principio de igualdad⁵⁰. La perspectiva del examen de necesidad debe realizarse *ex ante*, es decir, a partir de los datos y conocimientos que el legislador tenía en la época en que la ley fue adoptada por el parlamento. Cuando más intensa sea la intervención legislativa, más intenso deberá ser el control del juez constitucional. Finalmente, una medida legislativa debe ser declarada inconstitucional por carecer de necesidad, sólo cuando aparezca de modo evidente con fundamento en premisas empíricas, analíticas y normativas seguras, que existe un medio alternativo que, siendo igualmente idóneo para fomentar el fin inmediato, interviene con menor intensidad en el derecho fundamental.

El principio de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación, sostiene que la intervención en el derecho fundamental debe estar justificada por la importancia de la realización del fin perseguido por la intervención legislativa. El principio de proporcionalidad se estructura argumentativamente en tres pasos:

1. El primero consiste en determinar las magnitudes que deben ser ponderadas, es decir, la importancia de la intervención en el derecho fundamental y la importancia de la realización del fin perseguido por la intervención legislativa.
2. El segundo consiste en comparar dichas magnitudes, a fin de determinar si la importancia de la realización del fin perseguido por la intervención legislativa es mayor que la importancia de la intervención en el derecho fundamental.
3. El tercero es construir una relación de precedencia condicionada entre el derecho fundamental y el fin legislativo, con base en el resultado de la comparación llevada a cabo en el segundo paso⁵¹.

Las reglas del primer paso se expresan así: A) Cuanto mayor sea la importancia material de un principio constitucional dentro de la Constitución mayor será su peso en la ponderación (regla del peso abstracto); B) cuando más intensa sea la intervención en el derecho fundamental, mayor será

el peso del derecho en la ponderación; correlativamente cuanto más intensa sea la realización del principio que fundamente la intervención legislativa, mayor será su peso en la ponderación (peso concreto); C) la intensidad de la intervención en el derecho fundamental depende del significado, en cuanto a la realización de las facultades de la persona liberal, de la persona democrática y del individuo del Estado social, que tenga la posición *prima facie* afectada por la intervención legislativa, dentro del ámbito normativo del derecho respectivo; D) la intensidad de la realización del fin mediato del legislador depende de la función que el fin inmediato desempeña para la satisfacción de los intereses individuales o colectivos que el fin mediato garantiza; E) la intensidad de la intervención en el derecho fundamental depende de la eficacia, rapidez, probabilidad, alcance y duración con los que la intervención legislativa afecte negativamente a la posición iusfundamental *prima facie*; y, F) la intensidad de la realización del fin mediato del legislador depende de la eficacia, rapidez, probabilidad, alcance y duración con los que la intervención legislativa contribuya a obtener al fin inmediato del legislador.

Además, para determinar las magnitudes que deben ser ponderadas, existen criterios para la determinación de la intensidad de la intervención en el derecho fundamental. Los criterios que operan en el nivel normativo insisten en la función y papel de los derechos fundamentales, su peso o prioridad, por ejemplo, en decisiones anteriores. También se establece que cuantas más conexiones tenga un derecho fundamental con la realización del principio democrático, mayor será su peso en la ponderación. Igual ocurre con la dignidad humana.

Los criterios que operan en el nivel empírico para determinar la intensidad de la intervención en el derecho fundamental, tienen relación con la eficacia, rapidez, probabilidad, alcance y duración.

El segundo paso que compara magnitudes para medir la importancia entre el derecho fundamental y la intervención legislativa, se apoya en la ley de ponderación establecida por Alexy: "...cuanto mayor es el grado de no satisfacción o de afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro...". Esta ley de precedencia se basa en dos reglas que establecen cargas argumentativas⁵². La primera señala que los argumentos que juegan a favor de la realización del principio constitucional que respalda la intervención Legislativa, deben tener peso por lo menos equivalente al de los argumentos que juegan en contra de la intervención en el derecho fundamental. La se-

gunda precisa que la regla que establece una relación de precedencia condicionada, producida como resultado de la ponderación, debe ser aplicada a todos los casos idénticos y análogos.

El tercer eslabón es la construcción de una regla de precedencia condicionada. Se trata de una relación de precedencia condicionada, porque el elemento normativo que adquiere prioridad, no pasa a ocupar una posición jerárquica superior en el ordenamiento jurídico. Sólo determina la solución para el caso concreto y para los futuros casos idénticos y análogos.

El principio de proporcionalidad no es el único a que acude el juez constitucional. En algunos países doctrinaria y jurisprudencialmente se ha hecho hincapié en otros principios y métodos. Konrad Hesse proponía como principios de interpretación constitucional: el de la unidad de la constitución práctica, el de corrección funcional, el de valoración de la relevancia de los puntos de vista o de la eficacia integradora y, el de la fuerza normativa de la Constitución⁵³. En Latinoamérica Rodolfo Luis Vigo, ha propuesto sus diez directivas de interpretación constitucional que a saber son: optimizar la fuerza normativa de la Constitución, la Constitución como sistema, la unidad del ordenamiento jurídico, la máxima funcionalidad del régimen político, la consolidación de los valores constitucionales, la atención a las consecuencias sociales, la fidelidad no estática al poder constituyente, la estabilidad relativa de las decisiones interpretativas, la fundamentación apropiada de las decisiones y el esfuerzo coordinador del derecho constitucional con el derecho de origen internacional⁵⁴. En España Ezquiaga Ganuzas describió en forma pormenorizada, todos los argumentos interpretativos que utiliza el Tribunal Constitucional Español, que son: el analógico, el argumento a partir de principios, el sistemático, el a fortiori, el a contrario, el psicológico, el de la no redundancia, el apagógico, el pragmático, el de autoridad y el histórico⁵⁵. En ese mismo país, se proponen siguiendo a Hesse y la jurisprudencia constitucional, reglas interpretativas propiamente constitucionales: unidad constitucional, corrección funcional, efectividad constitucional, fuerza normativa de la Constitución, armonización de los bienes constitucionales y, sobre todo, la regla política.⁵⁶

No obstante, es hora de justificar por qué el principio de proporcionalidad es superior a los anteriormente mencionados y a los criterios que se han expuesto en este capítulo. En principio, debo decir, que cualquier método que je-

rarquice de manera a priori, sin consideración del caso, un derecho fundamental sobre otro, carece de sentido en una sociedad pluralista. Cualquier jerarquización a priori absoluta y hasta relativa se encuentra marcada fuertemente por condicionamientos ideológicos. Zagrebelsky ya ha indicado el carácter dúctil y pluralista del Derecho hoy en día, en donde ningún derecho o principio tiene o recibe una jerarquización a priori, porque ello significaría entronizarlo y romper con el carácter abierto y tolerante de las sociedades contemporáneas⁵⁷.

La jerarquización de principios implica marcar a la sociedad con condicionantes ideológicos. Una ideología, un proyecto, se coloca por encima de los demás. La teoría jurídica brinda ejemplos, sin embargo, de esa jerarquización. El constitucionalista argentino Miguel Ángel Ekmekdjian sostiene que es errónea la idea de que los derechos constitucionales tienen la misma jerarquía porque los derechos son proyecciones de los valores y, toda teoría de los valores supone un orden jerárquico de los mismos, de modo que es preciso concluir que los derechos se encuentran ordenados jerárquicamente. Ekmekdjian propone la siguiente jerarquía en términos absolutos: 1) Derechos a la dignidad humana y sus derivados (libertad de conciencia, intimidad, defensa); 2) derecho a la vida y sus derivados (derecho a la salud, a la integridad física y psicológica); 3) derecho a la libertad física; 4) restantes derechos de la personalidad (identidad, nombre, imagen, inviolabilidad del domicilio); 5) derecho a la información; 6) derecho de asociación; 7) los restantes derechos individuales; y, 8) los derechos patrimoniales. Ekmekdjian deja fuera los derechos políticos, sociales, económicos y culturales.⁵⁸ Como puede apreciarse, el tipo de sociedad que se desprendería de esta jerarquización tiene que ver muy poco con las realidades y el componente pluralista y heterogéneo de las sociedades, además, que privilegia una faceta del ser humano por encima de otras que también son fundamentales.

Lo anterior pone de relieve que los métodos que jerarquizan derechos son disolventes y desarticulados social e individualmente. El principio de proporcionalidad que como ya ha quedado dicho tiene por propósito contrapesar los bienes jurídicos en liza de acuerdo a las circunstancias del caso, para determinar cual es más importante para esa circunstancia concreta, se hace cargo del carácter pluralista abierto y democrático de las sociedades. También admite el carácter conflictivo y heterogéneo de las sociedades. Parte de la idea, de que en principio no hay derechos absolutos que puedan jerarquizarse a priori.

La técnica apoyada en el principio de proporcionalidad, es un método ampliamente usado por los tribunales constitucionales europeos y por la Suprema Corte de los Estados Unidos.⁵⁹ Para algunos, nació en Estados Unidos, de la mano de sentencias a libertad de expresión, para extenderse después a todo el Derecho Constitucional. Por ello, uno de los dogmas más extendidos en la doctrina norteamericana es que este principio de proporcionalidad o balancing es absolutamente inevitable e indispensable cuando entran en juego valores directamente reconocidos en el texto constitucional y, en especial, cuando se trata de juzgar el interés público en la libertad de expresión en conjunto con otros bienes y/o derechos constitucionales⁶⁰.

No obstante la extensión del principio de proporcionalidad en la jurisprudencia constitucional, existen fuertes críticas al mismo. Habermas, como ya se indicó señala que la aplicación del principio de proporcionalidad pone en riesgo la fuerza de los derechos, pues se derrumba el carácter deontológico de éstos, en aras, cuando existe colisión entre ellos, de intereses colectivos. Además de que la aplicación de la proporcionalidad no implica el control racional en las decisiones⁶¹.

Como bien dice Alexy, la crítica de Habermas puede expresarse como un conjuro del peligro de un “demasiado poco” en los derechos fundamentales. Böckenförde, crítica al principio de proporcionalidad porque los derechos fundamentales entendidos como principios desplegarían sus efectos a lo largo de todo el ordenamiento y, de este modo, generarían una eficacia expansiva en todos los ámbitos jurídicos, que conduciría necesariamente a una eficacia horizontal o eficacia frente a terceros de los derechos fundamentales, así como el reconocimiento de que existan contenidos iusfundamentales de protección, de aseguramiento social, de organización y procedimiento, que exigen una actuación positiva del Estado y que no se limitan –como los clásicos derechos de libertad– a exigir únicamente omisiones estatales. Esto es, el legislador perdería toda autonomía y su actividad se agotaría en la mera definición de aquello que ya está decidido en la Constitución, con lo que el proceso político democrático perdería todo significado⁶². Sobra decir que la crítica de Böckenförde, a diferencia de la de Habermas, es por los excesos del principio de proporcionalidad.

La respuesta a Böckenförde, que ha dado Alexy es muy clara. Es falso que la Constitución y sus principios atenen manos al Legislador. Una Constitución decide ciertamente asuntos fundamentales que el legislador no puede alterar o

romper, pero también deja muchos ámbitos abiertos para que el legislador y el proceso político democrático operen y, por tanto, en ese sentido, la Constitución es un orden marco⁶³.

La crítica de Habermas se ha contestado señalando que, el principio de proporcionalidad no brinda certezas absolutas, tan sólo certezas racionales. No proporciona una racionalidad absoluta pero si una racionalidad aceptable y plausible. La proporcionalidad confluye con las tesis moderadas frente a la tesis del único resultado de Dworkin y las tesis irracionalistas. Con la proporcionalidad es posible establecer resultados o decisiones de manera racional que son bastante aceptables, lo que justifica totalmente el método⁶⁴.

En otras palabras, no es un método irrefutable desde el punto de vista racional, pero su mecanismo de elaboración permite al menos un alto grado de justificación en la decisión judicial.

La otra crítica de Habermas puede ser desmontada advirtiendo que después de la aplicación del principio de proporcionalidad el derecho ganador para el caso en concreto, no queda diluido sino fortalecido. Lo que no es posible, es consolidar en abstracto núcleos de derechos, pues ello conduciría al conflicto insalvable entre ellos. Es por tanto, necesaria la labor de ponderación a través del principio de proporcionalidad para que ante situaciones específicas alguno de los derechos prevalezca. La otra solución conduciría indefectiblemente al empantamiento social o a la jerarquización entre derechos.

Por lo que ve a las teorías del contenido esencial, basta decir que el significado de los derechos no pueden ser determinados en abstracto con métodos puramente lingüísticos o hermenéuticos simples, se requiere del caso y de la colisión entre derechos para atribuir significados. No es posible a estas alturas apoyar posiciones esencialistas, los significados se encuentran a partir de las relaciones entre los conceptos y de éstos con el caso y el ordenamiento. Ahí está la riqueza del principio de proporcionalidad que mantiene la pluralidad de principios, y que acude a la realidad del caso para cualquier definición de precedencia condicionada.

El principio de proporcionalidad se enmarcara también dentro del carácter abierto de las sociedades. No hay soluciones definitivas de una vez y para siempre. Las soluciones jurídicas de los más altos tribunales de cada país son siempre revisables a la luz de los retos que van colocando

los casos. Se trata de una visión viva y en permanente cambio del Derecho, de equilibrios entre derechos contrapuestos que, sin embargo, requieren de solución en su enfrentamiento. No es que se niegue el papel que puede desempeñar la teoría del contenido esencial en el principio de proporcionalidad, desde luego que la tiene, pero es secundaria, puede servir para especificar al menos los siguientes elementos: quién es el titular del derecho; quién debe respetar o dar efecto al derecho de aquél; cuál es el contenido de la obligación, describiendo no sólo sus actos específicos, sino también el tiempo y otras circunstancias y condiciones para su aplicación; cuáles son las condiciones en las que el titular pierde su derecho, incluyendo aquéllas –sí la hubiere– bajo las cuales puede renunciar a las obligaciones relevantes; qué facultades y poderes ostenta el titular en caso de incumplimiento del deber; y, sobre todo, qué libertades disfruta el titular que demanda el derecho, incluyendo una especificación de sus fronteras, como es el caso de la determinación de deberes, especialmente el deber de no interferir con las libertades de otros titulares de ese derecho o de otros derechos reconocidos⁶⁵.

De lo anteriormente expuesto y fundado, se propone la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 14 constitucional con el propósito de obligar a todos los jueces y autoridades a interpretar desde la Constitución y los tratados, garantizar la pluralidad de métodos interpretativos e, incorporar el principio de proporcionalidad como uno de los métodos para interpretar principios constitucionales.

Artículo Único. Se adiciona un tercer párrafo al artículo 14 constitucional y se recorren después de él, los actuales tercero y cuarto, para quedar en los siguientes términos:

“Artículo 14. A ninguna ley...

Nadie podrá ser...

Los jueces y autoridades están obligados a interpretar y aplicar las normas jurídicas desde la Constitución y los tratados. La Constitución garantiza la pluralidad de métodos interpretativos. En la interpretación constitucional se acudirá, entre otros, al principio de proporcionalidad.

En los juicios del orden criminal...

En los juicios del orden civil...”.

Transitorios

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas:

1. Esta iniciativa es deudora de la obra: Cárdenas, Gracia, Jaime Fernando, *La argumentación como derecho*, México, UNAM, 2005.
2. Häberle, Peter, *Retos actuales del Estado Constitucional*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1996, pp. 17-46 y Häberle, Peter, *Pluralismo y Constitución. Estudios de Teoría Constitucional de la sociedad abierta*, Madrid, Tecnos, 2002, pp. 105-124.
3. Pisarello, Gerardo, “Por un concepto exigente de Estado de Derecho (A propósito de un artículo de Eusebio Fernández)”, Madrid, *Revista Sistema*, número 134, mayo de 1988, pp. 97-106. Fernández García, Eusebio, “Hacia un concepto restringido de Estado de Derecho”, Madrid, *Revista Sistema*, número 138, pp. 101-114.
4. Hierro, Liborio, *Estado de Derecho. Problemas actuales*, México, Fontamara, 2001, pp. 17-44.
5. García Amado, Juan Antonio, “Retórica, argumentación y derecho”, Isegoría. *Revista de Filosofía Moral y Política*, Madrid, número 21, noviembre de 1999, pp. 131-145. García Amado, Juan Antonio, *Teorías de la tópica jurídica*, Madrid, Civitas, 1988, pp. 31-33.
6. Alexy, Robert, *Teoría de la argumentación jurídica*, traducción de Manuel Atienza, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, pp. 205-280.
7. Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Madrid, Trotta, 1995, pp. 109-156.
8. Atienza, Manuel y Ruiz Manero, Juan, *Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, Barcelona, Ariel, 1996, pp. 1-25.
9. Comanducci, Paolo, “Formas de neoconstitucionalismo: un análisis metateórico”, en Carbonell, Miguel (ed.), *Neoconstitucionalismos*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 83 y ss.
10. Para una tipología de los regímenes no democráticos ver: Linz, Juan, “Totalitarian and Authoritarian Regimes” en Greenstein, Fred I. y Polsby, Nelson W (eds.), *Handbook of Political Science*, vol 3: Macropolitical Theory, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, 1975, pp. 24-267.

11. Martínez Báez, Antonio, "El indebido monopolio del Poder Judicial de la Federación para conocer de la inconstitucionalidad de las leyes", *Obras político-constitucionales*, México, UNAM, 1994, pp. 523-530.
12. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 31. edición, México, Porrúa, 1997, pp. 543-548.
13. Vallarta, Ignacio L., *Cuestiones constitucionales. Votos*, México, Porrúa, 1980, t. III, p. 382.
14. Citado por Castro y Castro, Juventino V., *La posible facultad del Poder Judicial para iniciar leyes*, México, SCJN, 1999, p. 137.
15. Martínez Báez, Antonio, "El indebido monopolio del poder judicial de la federación para conocer de la inconstitucionalidad de las leyes", *Obras político-constitucionales*, México, UNAM, 1994, pp. 523-530.
16. Arteaga, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Harla-Oxford University Press, 1998, colección Juristas Latinoamericanos, pp. 53 y ss. Castro y Castro, Juventino V., *La posible facultad del poder judicial para iniciar leyes*, México, SCJN, 1999, pp. 143-144.
17. Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 18. edición, México, Porrúa, 1982, p. 167.
18. Story, Joseph, *Comentario abreviado a la Constitución de Estados Unidos de América*, México, Oxford University Press, colección Grandes Clásicos del Derecho, vol. 6, 1999, pp. 294-296.
19. González Oropeza, Manuel, "Marbury versus Madison. La política en la justicia", *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, México, UNAM, 1989, tomo I, p. 315.
20. Pérez Tremps, Pablo, "La justicia constitucional en Nicaragua", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, número 106, octubre-diciembre de 1999, pp. 9-27. Fernández Segado, Francisco, "El control normativo de la constitucionalidad en Perú. Crónica de un fracaso anunciado", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, número 56, mayo-agosto de 1999, pp. 11-42.
21. Alexy, Robert, "Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica", en *Derecho y razón práctica*, México, Fontamara, 1993, pp. 9-13 y Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, 686-798. Ver también: Alexy, Robert, "Ponderación, control de constitucionalidad y representación", en Perfecto Andrés IBAÑEZ y Robert ALEXY, *Jueces y ponderación argumentativa*, México, IJ-UNAM, 2006, pp. 1-18.
22. Engisch, K., *Introducción al pensamiento jurídico*, traducción de Ernesto Garzón, Guadarrama, Madrid, 1967, pp. 204-205.
23. Prieto Sanchís, Luis, *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, editorial Trotta, Madrid, 2003, pp.183-184.
24. Ruiz Sanz, Mario, *Sistemas jurídicos y conflictos normativos*, Madrid, Cuadernos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III, Dykinson, 2002, pp. 119-120.
25. Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, editorial Trotta, Madrid, 1995, pp. 122-126.
26. Böckenförde, Ernst Wolfgang, "Teoría e interpretación de los derechos fundamentales", en *Escritos sobre derechos fundamentales*, editorial Nomos, Baden-Baden, 1993, p. 36. BERNAL Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, pp. 251 y ss.
27. Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, editorial, Alba, Madrid, 1987, pp. 138-144.
28. Berlin, Isaiah, *Cuatro ensayos sobre la libertad*, editorial Alianza Universidad, Madrid, 1988, pp.191 y ss.
29. Schimtt, Kart, *Teoría de la constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 1982, p. 169.
30. Rawls, John, *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York, 1993, pp. 289-371.
31. Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, obra citada, p.308.
32. Habermas Jürgen, *Facticidad y validez*, editorial Trotta, Madrid, 1998, pp. 147 y ss.
33. Gonzalez Beilfuss, Markus, *El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, editorial Aranzadi, Navarra, 2003.
34. Heller, Agnes, *La teoría de las necesidades en Marx*, editorial Península, Barcelona, 1986; Herrera Flores, Joaquín, *Los derechos humanos desde la escuela de Budapest*, editorial Tecnos, Madrid, 1989; De Lucas, Javier, y Añón, María José, "Necesidades, razones, derechos", *Doxa*, numero 7, Universidad de Alicante, 1990.

35. Tugendhat, Ernst, *Lecciones de ética*, editorial Gedisa, Barcelona, 1997, p. 334. TUGENDHAT, Ernst, *Problemas*, editorial Gedisa, Barcelona, 2001.
36. Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p.486.
37. Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad de los derechos fundamentales*, obra citada, p. 385.
38. Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad de los derechos fundamentales*, obra citada, p. 396.
39. Parejo Alfonso, Luciano, “El contenido esencial de los derechos fundamentales en la jurisprudencia constitucional; a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, numero 3, 1981, pp. 169 y ss.
40. Parejo Alfonso, Luciano, “El contenido esencial de los derechos fundamentales en la jurisprudencia constitucional; a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981”, obra citada, p. 183.
41. Medina Guerrero, M. *La vinculación negativa del legislador a los derechos fundamentales*, Mc Graw, 1997, pp. 145 y ss. Preito Sanchís, Luis, *Estudios sobre derechos fundamentales*, editorial Debate, Madrid, 1990, pp. 140 y ss.
42. Medina Guerrero, M., *La vinculación negativa del legislador a los derechos fundamentales*, obra citada, p. 119.
43. Jimenez Campo, Javier, *Derechos Fundamentales. Concepto y garantías*, editorial Trotta, Madrid, 1999, p. 24 y ss.
44. Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, obra citada, pp. 442 y ss.
45. Müller, F., “Tesis acerca de la estructura de las normas jurídicas”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, numero 27, 1989, pp. 120 y ss.
46. De Otto y Pardo, Ignacio, “La regulación del ejercicio de los derechos y libertades. La garantía de su contenido esencial en el artículo 53.1 de la Constitución” en Martin-Retortillo, L, *Derechos fundamentales y Constitución*, editorial Civitas, Madrid, 1988, pp. 115-119.
47. Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, editorial Trotta, Madrid, 1998, pp. 326 y ss.
48. Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, obra citada, p. 334.
49. Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, obra citada, pp. 657 y ss.
50. En México, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aplicó en la sentencia SUP-RAP-050/2001, el principio de proporcionalidad al establecer los contornos debidos en las investigaciones de la autoridad electoral. Ver Cardenas, Jaime, *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*, UNAM, 2004, pp. 40 y ss.
51. Alexy, Robert, “Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales”, en *Revista Española de derecho Constitucional*, número 66, 2002, pp. 31 y ss.
52. Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 161.
53. Hesse, Konrad, *Escritos de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, segunda edición, Madrid, 1992, pp. 40 -48.
54. Vigo, Rodolfo Luis, *Interpretación constitucional*, editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1993, pp. 105 y ss.
55. Ezquiaga Ganuzas, Francisco J, *La Argumentación en la Justicia Constitucional Española*, editorial IVAP, Oñate, 1987.
56. Lafuente Balle, José María, *La Judicialización de la Interpretación Constitucional*, editorial Colex, Madrid, 2000, pp.109 – 123.
57. Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, editorial Trotta, Madrid, 1995, pp. 122-126. también ver: Maniaci, Giorgio, “Algunas notas sobre coherencia y balance en la teoría de Robert Alexy”, en *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, ITAM, abril número 20, 2004, pp. 137-177.
58. Ekmekdjian, Miguel Ángel, *Tratado de Derecho Constitucional*, 2 edición, De Palma, Buenos Aires, 2000, tomo, 1, pp. 478 y ss.
59. Serna, Pedro y Toller, Fernando, *La interpretación constitucional de los derechos fundamentales. Una alternativa a los conflictos de derechos*, editorial La Ley, Argentina, 2000, pp. 10-14.
60. Serna, Pedro y Toller, Fernando, *La interpretación constitucional de los derechos fundamentales. Una alternativa a los conflictos de derechos*, obra citada, p. 11.
61. Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, obra citada, pp. 327 y ss.

62. Bökenförde, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, editorial Trotta, Madrid, 2000, pp. 193-196.

63. Alexy, Robert, “Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales”, obra citada, p. 23.

64. Alexy, Robert, “Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales”, obra citada, p. 32.

65. Finnis, John, *Natural Law and Natural Rights*, Clarendon Press, Oxford, 1980, pp. 218-219.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de noviembre de 2011.—
Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

